Parliamentary **Assembly**
Assemblée parlementaire



AS/Mon(2008)07 rev.
18 mars 2008
fmondoc07r_2008

Respect des obligations et engagements de la République de Serbie[1]

Projet de rapport
Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi)
Co-rapporteurs: M. Charles GOERENS (Luxembourg, Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe), M. Andreas GROSS (Suisse, Groupe socialiste)

Le présent document a été finalisé le 7 mars 2008. Depuis, des développements qui ne sont pas reflétés dans ce document se sont produits en Serbie. Le 10 mars 2008 notamment, le gouvernement a adopté une « Proposition de dissoudre l'Assemblée nationale et de tenir des élections parlementaires anticipées le 11 mai 2008 ».

[1] Ce projet de rapport a été rendu public par décision de la Commission de suivi du 18 mars 2008. Il n'a pas encore été approuvé par la Commission, et par conséquent ne reflète que la position des co-rapporteurs. Les co-rapporteurs mettront à jour leur projet de rapport à la lumière des résultats des élections parlementaires.

A. Avant-projet de résolution

1. La Serbie est, depuis 2003, un Etat membre du Conseil de l'Europe, ayant succédé en 2006 à l'Union d'Etats de Serbie Monténégro. Durant cette période, la Serbie a mis en œuvre de manière régulière les obligations et engagements pris au moment de son adhésion. Le pays coopère activement avec le Conseil de l'Europe et a présidé le Comité des Ministres de mai à novembre 2007.

2. L'Assemblée rappelle sa Résolution 1514 (2006) sur les conséquences du référendum au Monténégro et prend note des principaux développements politiques intervenus en Serbie depuis la dissolution de l'Union d'Etats de Serbie Monténégro en juin 2006 : une nouvelle Constitution a été entérinée par le référendum des 28 et 29 octobre 2006 ; des élections législatives ont eu lieu le 21 janvier 2007 et, plus récemment, l'élection présidentielle qui a eu lieu les 20 janvier et 3 février 2008.

3. L'Assemblée fait référence aux rapports de sa Commission ad hoc pour l'observation des élections législatives et de la Mission d'évaluation des élections pour le scrutin présidentiel (second tour) et félicite le peuple et les autorités serbes pour avoir conduit les élections conformément aux normes du Conseil de l'Europe en matière d'élections démocratiques.

4. L'Assemblée considère qu'en termes politiques, la Serbie est toujours à la croisée des chemins. Lors des élections législatives de 2007 et du scrutin présidentiel de 2008, la majorité des citoyens serbes a clairement exprimé son choix en faveur de l'intégration européenne. Néanmoins, une minorité non négligeable d'électeurs s'est prononcée en faveur d'une vision différente de l'avenir du pays.

5. L'Assemblée salue l'ambition de la Serbie de poursuivre l'intégration européenne et se félicite que le gouvernement de coalition en ait fait un objectif stratégique et un critère fondamental de sa politique étrangère. A cet égard, l'Assemblée salue le paraphe de l'Accord de stabilisation et d'association de l'UE avec la Serbie et invite les autorités serbes à signer au plus vite l'Accord politique de coopération avec l'Union européenne. Cet accord donnera un nouvel élan aux indispensables réformes visant à rapprocher l'ordre juridique serbe des acquis européens dans le domaine de la démocratie, de la primauté du droit et des droits de l'homme. Parallèlement, l'Assemblée appelle les dirigeants de la Serbie à travailler avec l'ensemble des parties prenantes afin de les rapprocher et faire de l'intégration européenne une vision partagée de l'avenir du pays.

6. L'Assemblée suit de près les développements concernant le statut du Kosovo. Elle a pris note de la Résolution adoptée par l'Assemblée du Kosovo le 17 février 2008 déclarant l'indépendance du Kosovo, et constate que plusieurs pays, dont certains Etats membres du Conseil de l'Europe, ont d'ores et déjà reconnu l'indépendance du Kosovo. Par ailleurs, l'Assemblée a pris note du rejet de cette Résolution par la Serbie et plusieurs États membres du Conseil de l'Europe, ceux-ci la jugeant illégale et contraire au droit international.

7. L'Assemblée comprend la frustration du peuple serbe quant aux récents développements au Kosovo. Elle salue l'engagement des autorités serbes à défendre leur position par des moyens pacifiques et dans le respect du droit international.

8. L 'Assemblée condamne fermement les incidents violents qui se sont produits au nord du Kosovo ainsi qu'à Belgrade et notamment les attaques perpétrées contre certaines ambassades étrangères, totalement inadmissibles dans un pays adhérant aux principes démocratiques et au droit international.

9. Par conséquent, l'Assemblée appelle les autorités serbes à :

9.1. envoyer un message clair et sans équivoque condamnant la violence en toutes circonstances ;

9.2. garantir que seuls des moyens pacifiques seront employés pour défendre leur position vis-à-vis du Kosovo ;

9.3. prendre des mesures effectives pour garantir le droit de tous les partis politiques d'exprimer librement leur point de vue sur les développements relatifs au Kosovo ;

9.4. poursuivre le dialogue avec l'ensemble des acteurs internationaux et régionaux afin de promouvoir la paix, la stabilité et la réconciliation dans les Balkans occidentaux, dans un esprit d'intégration européenne ;

9.5. poursuivre la coopération avec la présence civile internationale au Kosovo en vue de préserver et promouvoir les droits culturels, linguistiques et religieux de toutes les communautés au Kosovo.

10. L'Assemblée estime que le temps est venu pour les autorités serbes de concentrer tous leurs efforts sur plusieurs points clés, qui ont été occultés par la question du Kosovo, afin de faire de la Serbie un meilleur endroit où vivre : l'intégration européenne, la coopération avec le TPIY, la lutte contre la criminalité et la corruption et l'amélioration du niveau de vie des citoyens.

11. A cet égard, l'Assemblée est extrêmement préoccupée par le fait que, cinq ans après l'adhésion au Conseil de l'Europe, l'engagement relatif à la coopération avec le TPIY n'a pas encore été pleinement mis en œuvre et que les quatre derniers accusés sont toujours en liberté.

12. C'est pourquoi, s'agissant de la coopération entre la Serbie et le TPIY, l'Assemblée :

12.1. est d'avis que cette coopération ne pourra être jugée suffisante qu'une fois que tous les accusés, notamment, Radovan Karadžić, Ratko Mladić, Goran Hadžić, et Stojan Župljanin, auront été déférés devant le Tribunal, tout en saluant les récentes améliorations apportées à cette coopération qui ont mené à la traduction devant le tribunal de Zdravko Tolimir et Vlastimir Djordjević ;

12.2. appelle les autorités serbes à

12.2.1. intensifier leurs efforts pour retrouver les personnes accusées toujours en liberté et les remettre au plus vite au TPIY ;

12.2.2. mettre à la disposition du TPIY tous les documents et archives du ministère de la Défense et des Services de sécurité, aux fins que le Tribunal mène les enquêtes dans le cadre de son mandat ;

12.2.3. signer et ratifier sans plus attendre la Convention européenne sur l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre (STE n° 082) et la Convention relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes (STE n° 116) ;

12.2.4. lever immédiatement l'interdiction d'extradition de leurs nationaux inculpés de crimes de guerre.

13. S'agissant du fonctionnement des institutions démocratiques, l'Assemblée :

13.1. déplore que les institutions démocratiques serbes ne soient toujours pas suffisamment solides et souligne la nécessité qu'elles soient renforcées davantage dans les domaines de la législation électorale, de la démocratie parlementaire et de la décentralisation ;

13.2. encourage l'Assemblée nationale serbe à développer, en coopération avec l'Assemblée, un nouveau programme d'assistance parlementaire, notamment en exploitant pleinement les nouvelles possibilités de financement dans le cadre de l'Instrument d'aide de pré-adhésion de l'Union Européenne (IAP) ;

13.3. c'est pourquoi, elle invite les autorités serbes à

13.3.1. amender la législation électorale, conformément aux Recommandations conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, pour mettre notamment le système d'attribution des sièges au sein du Parlement et des assemblées municipales en conformité avec les normes européennes ;

13.3.2. retirer de la Constitution les dispositions établissant le mandat impératif de membres du Parlement et renforcer la capacité de l'Assemblée nationale de jouer un rôle de plus en plus important dans le processus politique ;

13.3.3. adopter une nouvelle loi relative à l'Assemblée nationale de Serbie ainsi qu'un nouveau Règlement du Parlement, en étroite coopération avec l'Assemblée, dans le cadre du Programme de soutien parlementaire ;

13.3.4. renforcer davantage la base législative et la capacité opérationnelle du Bureau du Défenseur des droits des citoyens et du Bureau du Commissaire pour la liberté de l'information ;

13.3.5. poursuivre la mise en œuvre d'une réforme d'ensemble de la décentralisation, en vue de transférer dans les faits des compétences sectorielles aux autorités locales et aux provinces autonomes, de renforcer la décentralisation fiscale, d'améliorer la supervision administrative de l'activité des autorités locales et de développer les capacités de ces dernières ;

13.3.6. signer et ratifier sans plus attendre la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106).

14. S'agissant de la primauté du droit, l'Assemblée :

14.1. regrette que les réformes du système judiciaire et du ministère public ne soient toujours pas mises en œuvre ;

14.2. se félicite de l'adoption de la Loi sur la Cour constitutionnelle et de la nomination des juges à partir du quota du Parlement et du Président ;

14.3. salue la coopération entre les autorités serbes et le Conseil de l'Europe dans les domaines suivants : réforme du système judiciaire et du Parquet, lutte contre la corruption, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ;

14.4. note que la nouvelle Constitution nécessite l'adoption d'un arsenal complet de nouvelles lois régissant le système judiciaire et le ministère public, qui devraient être élaborées en coopération avec le Conseil de l'Europe ;

14.5. en particulier, l'Assemblée invite les autorités serbes à

14.5.1. développer et mettre en œuvre la législation sur l'organisation des tribunaux, le statut des juges et du Conseil supérieur de la magistrature, l'organisation du ministère public, le statut des procureurs et le Conseil national des procureurs, conformément aux normes européennes garantissant notamment que le système judiciaire et les procureurs sont à l'abri de toute influence politique ;

14.5.2. renforcer l'efficacité et le professionnalisme des juges et des procureurs, en développant notamment leur formation initiale et continue par l'intermédiaire de l'Académie de Jurisprudence ;

14.5.3. prendre des mesures spécifiques pour lutter contre la corruption au sein du système judiciaire, tout en préservant la garantie fondamentale d'indépendance des juges ;

14.5.4. mettre pleinement en œuvre les recommandations du Groupe d'Etats contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO);

14.5.5. œuvrer avec le Conseil de l'Europe au développement et à la mise en place de l'Agence de lutte contre la corruption afin d'intensifier et d'harmoniser la mise en œuvre de différentes politiques et mesures de lutte contre la corruption de nature politique et administrative ;

14.5.6. ne ménager aucun effort pour renforcer la législation et les politiques visant à prévenir le blanchiment de capitaux et lutter contre le financement du terrorisme, conformément aux recommandations de MONEYVAL.

15. S'agissant des droits de l'homme, l'Assemblée :

15.1. se félicite de la liste détaillée des droits de l'homme et des minorités garantis par la nouvelle Constitution ;

15.2. salue les nouveaux mécanismes de contrôle démocratique sur les forces armées et de sécurité, introduits par la nouvelle Constitution et les Lois sur l'Armée de Serbie et sur les forces de sécurité, tout en regrettant que la législation sur le service alternatif et les objecteurs de conscience n'ait pas encore été adoptée ;

15.3. se félicite du développement de la nouvelle législation sur la liberté d'association, en coopération avec le Conseil de l'Europe ;

15.4. condamne fermement les menaces et les attaques à l'encontre de défenseurs des droits de l'homme, de journalistes indépendants, des médias et de représentants des minorités nationales, perpétrées au cours des deux années écoulées, et plus spécifiquement les incidents récents qui se sont produits après l'adoption, le 17 février 2008 par l'Assemblée du Kosovo, de la Résolution proclamant l'indépendance du Kosovo ;

15.5. en particulier, l'Assemblée appelle les autorités serbes à :

15.5.1. adopter la Loi sur les associations, en tenant compte de toutes les recommandations des experts du Conseil de l'Europe ;

15.5.2. adopter une législation sur le service alternatif et les objecteurs de conscience, en consultation avec le Conseil de l'Europe ;

15.5.3. adopter une loi relative à la lutte contre la discrimination et développer une politique détaillée dans ce domaine afin d'éliminer toutes les formes de discrimination, y compris celles exercées à l'encontre des minorités sexuelles ;

15.5.4. développer davantage la politique sur les droits des minorités, en renforçant la confiance entre les représentants des différentes communautés et en mettant en œuvre dans la pratique les droits des minorités nationales, dans un esprit de dialogue et de coopération entre le gouvernement central et les communautés minoritaires, notamment dans le domaine de l'utilisation des langues minoritaires, de l'éducation, et de la représentation des minorités à tous les échelons des instances politiques et administratives ;

15.5.5. adopter une loi sur les Conseils des minorités nationales, clarifiant leurs responsabilités, leurs modalités relatives à leur élection, leur rôle vis-à-vis du gouvernement central, ainsi que leurs modes de financement ;

15.5.6. enquêter et porter devant la justice toutes les affaires de violence et de harcèlement à l'encontre de défenseurs des droits de l'homme, de membres des communautés minoritaires et de journalistes, et prendre des mesures concrètes pour garantir leur protection ;

15.5.7. publier le rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) et travailler avec le Conseil de l'Europe à la mise en œuvre des recommandations du CPT ;

15.5.8. prendre des mesures appropriées pour renforcer le pluralisme des médias, assurer l'application correcte de la Loi sur l'audiovisuel et garantir la transparence dans le travail de l'Agence républicaine de radiodiffusion ;

15.5.9. poursuivre la réforme de l'éducation et procéder à des aménagements pour enseigner les principes de tolérance, de respect d'autrui, de dialogue interculturel et de réconciliation ;

15.5.10. signer et ratifier la Convention européenne sur la nationalité (STE n° 166) et la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'Etats (STCE n°200) ;

15.5.11. poursuivre les travaux pour garantir, dans la mesure du possible, aux réfugiés et aux personnes déplacées un retour durable, sûr et dans de bonnes conditions, et ne ménager aucun effort pour trouver des solutions durables pour ceux qui ont décidé de rester en Serbie.

16. S'agissant de l'adhésion aux conventions du Conseil de l'Europe, l'Assemblée :

16.1. salue le fait qu'à ce jour, la Serbie ait signé et ratifié 58 conventions du Conseil de l'Europe ;

16.2. invite les autorités serbes à ratifier, sans plus attendre, les 14 conventions signées mais non encore ratifiées, et notamment la Charte sociale européenne (révisée).

17. L'Assemblée décide de poursuivre la procédure de suivi sur le respect des obligations et engagements de la Serbie, dans l'attente de progrès dans les domaines de la coopération avec le TPIY, du fonctionnement des institutions démocratiques, de la primauté du droit et des droits de l'homme.

B. Avant-projet de recommandation

1. L'Assemblée rappelle sa Résolution … (2008) sur le respect des obligations et engagements de la Serbie dans laquelle elle soutient pleinement les aspirations européennes de la Serbie et appelle les autorités à concentrer tous leurs efforts sur l'amélioration de la coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et à mener à bien les réformes nécessaires dans les domaines des institutions démocratiques, de l'Etat de droit et des droits de l'homme.

2. L'Assemblée recommande au Comité des Ministres :

2.1. de prendre en compte la Résolution … (2008) de l'Assemblée, dans le cadre de sa propre procédure de rapports périodiques, mise en œuvre par le Groupe de rapporteurs sur la démocratie (GR-DEM) ;

2.2. de poursuivre et de renforcer les programmes d'assistance existants, visant à aider la Serbie à respecter les obligations et engagements qu'elle a contractés vis-à-vis du Conseil de l'Europe, en leur allouant des ressources financières appropriées et en recourant, le cas échéant, à des financements bilatéraux par des donateurs ;

2.3. d'œuvrer avec les autorités serbes, à l'élaboration, s'il y a lieu, de nouveaux programmes de coopération ciblés dans des domaines tels que le renforcement des institutions démocratiques, la démocratie locale et régionale, la réforme du système judiciaire et du ministère public, la lutte contre la corruption, les droits de l'homme, les médias et l'éducation, notamment en exploitant pleinement les nouvelles possibilités de financement dans le cadre de l'Instrument d'aide de pré-adhésion de l'Union européenne (IAP).

C. Exposé des motifs par M. GOERENS et M. GROSS

Sommaire

1. Introduction

1. L'Union d'Etats de Serbie-Monténégro a adhéré au Conseil de l'Europe le 3 avril 2003. En tant que successeur de l'Union d'Etats de Serbie-Monténégro, la Serbie a maintenu son adhésion au Conseil de l'Europe. Conformément à l'Avis 239(2002) de l'Assemblée parlementaire sur la «Demande d'adhésion de la République fédérale de Yougoslavie au Conseil de l'Europe», le pays a contracté un certain nombre d'engagements spécifiques en sus des obligations générales entraînées par l'adhésion à l'Organisation. La procédure de suivi a été ouverte et un premier bilan de la mise en œuvre des obligations et engagements a été effectué dans la Résolution 1397(2004) sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Serbie-Monténégro.

2. Depuis, les co-rapporteurs se sont rendus deux fois en Serbie, du 17 au 20 avril 2005 pour une mission d'étude portant particulièrement sur la situation des minorités nationales et certains aspects du fonctionnement des institutions de l'Union d'Etats de Serbie-Monténégro et du 8 au 11 avril 2006 pour une mission d'étude concernant la préparation du référendum sur l'indépendance du Monténégro.

3. Plusieurs événements sont intervenus depuis cette mission : les plus importants sont le référendum sur l'indépendance qui a eu lieu au Monténégro le 21 mai 2006 et l'adoption par l'Assemblée nationale du Monténégro de la Déclaration d'indépendance le 3 juin 2006, qui a ensuite conduit à la dissolution de l'Union d'Etats de Serbie-Monténégro.

4. Au vu de ces événements, l'Assemblée, dans sa Résolution 1514(2006), a chargé la commission de suivi «de revoir et de redéfinir les engagements initiaux de l'Union d'Etats de Serbie-Monténégro, de les rendre applicables à la République de Serbie». La Commission de suivi a nommé deux co-rapporteurs pour cette tâche : MM. Andreas Gross (Suisse, SOC) et Charles Goerens (Luxembourg, ADLE).

5. L'avant-projet de rapport sur le respect des obligations et engagements de la Serbie a été préparé par les co-rapporteurs et présenté à la Commission de suivi le 18 décembre 2007. Le rapport a ensuite été transmis aux autorités serbes qui devaient y apporter leurs commentaires dans un délai de trois mois.

2. Développements politiques depuis l'adoption de la résolution 1514 (2006) de l'Assemblée

2.1. Elections législatives et formation du nouveau gouvernement

6. La vie politique serbe a connu pendant les derniers dix-huit mois des développements importants. Après l'adoption de la nouvelle Constitution par l'Assemblée nationale de Serbie le 30 septembre 2006, entérinée par le référendum des 28 et 29 octobre 2006, le Parlement a promulgué le 10 novembre 2006 une loi constitutionnelle sur la mise en œuvre de la Constitution de la République de Serbie. Entre autres choses, cette loi constitutionnelle ouvrait la voie à la tenue d'élections législatives générales, à l'élection du Président de la République et à l'élection des membres de l'Assemblée de la Province autonome de Voïvodine et des conseils municipaux.

7. Les élections législatives ont eu lieu le 21 janvier 2007. Comme ce fut le cas lors des élections précédentes, le Parti radical serbe a obtenu le plus fort pourcentage de voix, gagnant 81 sièges sur un total de 250 (juste un siège de moins que dans la précédente législature). Le Parti démocratique (DS) du président Boris Tadić a considérablement amélioré sa position et obtenu 60 sièges (contre 37 dans la législature précédente). Le parti démocratique de Serbie (DSS) a obtenu 33 mandats (contre 53 dans la législature précédente) et G17+ a obtenu 19 mandats (contre 34 dans la législature précédente). Les 57 sièges restants ont été répartis entre le parti socialiste de Serbie – SPS (14 mandats), Nouvelle Serbie (10 mandats), le Parti libéral démocratique (6 mandats), la Ligue des socio-démocrates de Voïvodine (4 mandats), l'Alliance des Hongrois de Voïvodine, l'Alliance civique et le Parti démocratique du Sandžak (9 mandats), le Parti démcratique serbe du renouveau et Serbie unie (4 mandats) et l'Union sociale démocrate (1 mandat). L'Union des Roms de Serbie, le Parti rom, le Parti démocrate-chrétien de Serbie, l'Alliance démocratique des Croates de Voïvodine, le Parti démocratique bosniaque du Sandjak, le Parti de l'action démocratique, le Mouvement des anciens combattants de Serbie, le Parti social libéral de Serbie et les listes «sans parti» ont obtenu 1 siège chacun[2].

8. Aucun parti représenté à l'Assemblée nationale n'a obtenu une majorité suffisante pour pouvoir désigner à lui seul le gouvernement. La formation de coalitions est donc devenue une nécessité. Des

[2] Aux termes de la législation électorale serbe, les listes de partis doivent normalement recueillir au moins 5% des suffrages pour obtenir un siège au Parlement mais les « partis des minorités » bénéficient de conditions spéciales plus favorables ; voir *infra* par. 5.8.1.

pourparlers longs et difficiles ont été engagés à cette fin. Immédiatement après la confirmation des résultats électoraux, le président Tadić a ouvert des consultations afin de constituer un «bloc démocratique» comprenant le DS, le DSS et le G17+. Lors de ces pourparlers, le G17+ cherchait principalement à s'assurer le contrôle des principaux ministères économiques ; le DS ambitionnait d'obtenir le poste de Premier ministre et les ministères compétents en matière d'intégration européenne, tandis que la plate-forme mise en avant par le DSS était axée en priorité sur le statut du Kosovo[3].

9. Dans l'intervalle, l'ancien gouvernement a continué à assurer la gestion quotidienne du pays. Comme la législature précédente n'avait pas approuvé de budget pour 2007, le gouvernement a adopté un décret de financement intérimaire valable pour trois mois (janvier à mars 2007) qui a ensuite été prorogé jusqu'en juin 2007. Aucune activité législative n'a pu avoir lieu pendant cette période, ce qui a retardé l'élaboration de la législation requise par la loi constitutionnelle.

10. Le 7 mai 2007, huit jours seulement avant l'expiration du délai prévu pour la formation d'un gouvernement, le Parlement a ouvert la discussion sur l'élection du chef adjoint du parti radical serbe, M. Tomislav Nikolić, à la présidence du Parlement. Le DSS/NS, le SPS et le SRS ont unanimement soutenu l'élection de Nikolić, formant ainsi une coalition majoritaire de 145 députés (sur un total de 250). Dans ces conditions, le président Tadić a été contraint de demander à la coalition nouvellement formée de proposer dès que possible un candidat au poste de Premier ministre afin de respecter le délai prévu par la Constitution[4]. Entre-temps, le 9 mai 2007, le nouveau président du Parlement, Tomislav Nikolić, a évoqué en termes vigoureux la possibilité de déclarer l'état d'urgence au cas où le Kosovo deviendrait indépendant[5]. On notera cependant qu'il est revenu sur cette déclaration le jour suivant, en indiquant que cette éventualité était seulement « théorique »[6]. Ces soubresauts inquiétants ont sans doute incité le DS, le DSS/NS et le G17+ à finaliser un accord sur la composition du futur cabinet. Tomislav Nikolić a démissionné de la présidence du Parlement le 13 mai et, après deux jours de débat, le nouveau gouvernement a été approuvé par le Parlement une demi-heure seulement avant l'expiration du délai prévu par la Constitution.

11. Le nouveau gouvernement, sous la conduite du Premier ministre, M. Koštunica, du DSS, est constitué de façon assez équilibrée. Le DS détient la plupart des ministères importants, notamment le ministère des Finances (Mirko Cvetković), le ministère de la Défense (Dragan Šutanovac), le ministère des Affaires étrangères (Vuk Jeremić), le ministère de la Justice (Dušan Petrović), le ministère de l'Administration publique et de l'autonomie locale (Milan Marković), ainsi que le poste de Vice-Premier ministre pour l'intégration européenne (Božidar Đelić). Le DSS garde sous son contrôle le ministère de l'Intérieur (Dragan Jočić), le ministère du Commerce (Predrag Bubalo), le ministère de l'Éducation (Zoran Lončar) et le ministère du Kosovo-Metohija (Slobodan Samardžić). Le G17+ détient le ministère de l'Économie et du Développement régional (Mlađan Dinkić), le ministère de la Santé (Tomica Milosavljević), le ministère des Sports (Snežana Marković Samardžić), ainsi que le ministère des Sciences (Ana Pešikan).

12. Un accord a été obtenu sur le partage de la fonction de chef de l'Agence de l'information et de sécurité (services de sécurité) entre entre le DS et le DSS, mais le directeur en fonction de l'Agence, Rade Bulatović (apparemment fidèle au DSS) reste en place jusqu'à ce qu'il en soit décidé autrement.

13. Lors de nos visites, nous avons pu rencontrer pratiquement tous les ministres les plus importants du nouveau gouvernement et, en particulier, le Premier ministre Koštunica et le Vice-Premier ministre chargé de l'intégration européenne. L'enthousiasme et l'engagement personnel manifestés par le Vice-Premier ministre, M. Đelić, le ministre de la Justice, M. Petrović, et le ministre des Affaires étrangères, M. Jeremić, nous ont laissé une impression nettement favorable. Les aspirations démocratiques et européennes de ces hommes politiques jeunes et très compétents, qui sont fortes et authentiques, méritent tout particulièrement d'être notées. Les discussions que nous avons eues avec les membres du gouvernement appartenant au DSS, bien qu'un peu moins chaleureuses et de caractère plus technique, nous ont laissé une impression généralement positive. La réunion avec le Premier ministre Koštunica a été ouverte et constructive.

14. Nous félicitons le gouvernement pour les premiers résultats positifs obtenus depuis sa formation. La reprise des négociations et l'ouverture du processus de stabilisation et d'association font évidemment partie de ces résultats, de même que l'amélioration de la coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY). Nous nous réjouissons de la ratification de l'Accord de libre-échange centre-européen et de la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale, l'une des conventions

[3] Voir en particulier «Platforma DSS-a za pregovore», B92, 31 janvier 2007.
[4] Aux termes de l'article 109 de la Constitution, l'Assemblée nationale doit être dissoute si elle ne parvient pas à désigner un gouvernement dans les 90 jours qui suivent sa constitution officielle.
[5] « Nikolić ponders state of emergency », B92, Beta, 10 mai 2007.
[6] « Vanredno stanje samo teorija », *Blic*, 10 mai 2007.

du Conseil de l'Europe qui avaient été signées – mais non ratifiées – par l'Union d'Etat avant sa dissolution. Nous félicitons le cabinet du Vice-Premier ministre, M. Đelić, pour le lancement d'un plan ambitieux d'harmonisation de la législation nationale avec l'acquis de l'Union européenne et espérons que le gouvernement et le parlement pourront adopter la législation prévue dans les délais impartis.

15. Cela étant dit, nous sommes tout à fait conscients que ces pas importants et positifs ne sont que le début d'une nouvelle phase de transformations démocratiques en Serbie. Comme on le verra plus loin, d'importantes réformes sont nécessaires dans les domaines de la législation électorale, du fonctionnement de la démocratie parlementaire, de la magistrature et du ministère public, de la lutte contre la corruption, de l'autonomie locale et régionale et de l'éducation.

2.2. Négociations sur le statut futur du Kosovo-Metohija

16. La question du statut du Kosovo-Metohija domine l'agenda politique en Serbie depuis quelques années. L'adoption de la nouvelle Constitution, qui indique dans son préambule que « la province du Kosovo-Metohija est partie intégrante du territoire de la Serbie » et dispose que « l'autonomie substantielle de la Province autonome (…) sera régie par une loi spéciale adoptée conformément à la procédure requise pour amender la Constitution », est apparue comme un pas important sur la voie de l'établissement du statut définitif du Kosovo au sein de la République de Serbie.

17. Tous les représentants de partis politiques que nous avons rencontrés au cours des deux missions (à l'exception des représentants des « partis des minorités ») ont indiqué que le statut du Kosovo-Metohija était l'un des problèmes les plus difficiles et les plus brûlants que devait résoudre la Serbie, parallèlement aux enjeux de l'intégration européenne et du développement économique et social. Le nouveau cycle de négociations a été ouvert en août 2007 après plusieurs tentatives infructueuses de faire adopter par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies une nouvelle résolution sur la base du Plan proposé par l'envoyé spécial du Secrétaire général des Nations Unies, M. Marti Ahtisaari. Des pourparlers supplémentaires ont été organisés avec la médiation d'une « troïka » composée de représentants de l'Union européenne, des Etats-Unis et de la Russie. La Troïka a consulté de façon approfondie les dirigeants serbes et kosovars jusqu'à fin novembre 2007. Six réunions ont eu lieu avec la participation des deux parties. Le cycle de négociations supplémentaire s'est achevé avec la réunion du 26 au 28 novembre 2007 et la Troïka a présenté un rapport sur les résultats des négociations au Secrétaire général des Nations Unies le 10 décembre 2007.

18. Dans sa déclaration à propos de la dernière réunion, la Troïka note que « malheureusement, les parties n'ont pu parvenir à un accord sur le futur statut du Kosovo. Néanmoins, la Troïka considère que les parties ont tiré profit de cette période de dialogue intensif. Celle-ci a permis de développer la confiance mutuelle et d'identifier des intérêts communs, en particulier la volonté des parties d'ouvrir la voie à un avenir meilleur en concrétisant la perspective européenne ».

19. Le Conseil de sécurité de l'ONU n'a pas pu arriver à un accord sur le statut futur du Kosovo sur la base du rapport présenté par le Secrétaire général d'après les conclusions de la Troïka. En conséquence, le 17 février 2008, l'Assemblée du Kosovo a adopté une résolution déclarant le Kosovo indépendant. Le gouvernement serbe a immédiatement adopté une décision d'annulation des actes illégaux des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo-Metohija en protestation contre la déclaration d'indépendance unilatérale du Kosovo. Dans cette décision, le gouvernement serbe « annule les actes et actions des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo-Metohija par lesquels l'indépendance unilatérale est proclamée (…) étant donné qu'ils violent la souveraineté et l'intégrité territoriale de la République de Serbie garanties par la Constitution de la République de Serbie, la Charte des Nations Unies, la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité, les autres résolutions pertinentes du Conseil de sécurité ainsi que le droit international en vigueur[7]. »

20. Néanmoins, peu après l'adoption de la résolution de l'Assemblée du Kosovo déclarant le Kosovo indépendant, plusieurs Etats, y compris un certain nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, ont reconnu l'indépendance du Kosovo. Les autorités serbes ont transmis aux ministres des Affaires étrangères des Etats concernés des notes de protestation et ont rappelé leurs ambassadeurs dans ces pays pour consultation. Le Président Tadić et le ministre serbe des Affaires étrangères, Vuk Jeremić, ont fait des déclarations devant le Conseil de sécurité des Nations Unies, le Conseil permanent de l'OSCE, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe et le Parlement européen exprimant leur positions concernant la Résolution adoptée par l'Assemblée du Kosovo.

[7] http://www.srbija.sr.gov.yu/kosovo-metohija/index.php?id=43159

21. Sur le front politique intérieur, les partis de la coalition en place ont vigoureusement condamné la résolution adoptée par l'Assemblée du Kosovo. Un rassemblement massif en protestation contre la déclaration unilatérale du Kosovo a eu lieu à Belgrade le 22 février 2008. Il fut suivi de violents incidents, notamment d'attaques contre les ambassades des Etats-Unis, du Canada, du Royaume-Uni, de l'Allemagne et de la Croatie. Les autorités serbes enquêtent sur ces attaques. Tous les acteurs politiques condamnent les incidents violents qui, apparemment, ont été menés par des groupes isolés de voyous. Toutefois, certains hauts fonctionnaires du gouvernement serbe ont fait des déclarations qui pourraient être interprétées comme légitimant ces attaques. Des actes isolés contre des représentants de minorités nationales ont également été signalés.

22. Par ailleurs, la presse a fait état du harcèlement par certains acteurs politiques des militants des droits de l'homme et des hommes politiques qui exprimaient des points de vue sur l'évolution du Kosovo différents de la position officielle des autorités. En particulier, le Parti socialiste de Serbie a annoncé qu'il recueillerait des signatures pour déposer plainte contre une militante notoire des droits de l'homme, Nataša Kandić, directrice du Centre de droit humanitaire pour « ses agissements contre l'ordre constitutionnel et ses menaces contre l'indépendance et l'intégrité de l'Etat ». Une campagne massive contre Nataša Kandić a été lancée dans les médias. B92 également – un des principaux médias du pays – a reçu des menaces et ses bureaux ont été attaqués dans la soirée qui a suivi le rassemblement du 22 février.

23. Nous condamnons vigoureusement les protestations violentes ainsi que les attaques contre les militants des droits de l'homme, les minorités et les médias. Nous sommes fortement préoccupés par les attaques contre les ambassades étrangères à Belgrade. Ces attaques sont totalement inacceptables dans un pays qui adhère aux principes démocratiques et au droit international. Nous appelons les autorités serbes à condamner la violence clairement et sans équivoque et à mener une enquête et poursuivre tous ceux qui sont responsables de violence, d'attaques et de harcèlement à l'encontre des militants des droits de l'homme, des représentants des minorités et des hommes politiques.

24. De la même façon, nous condamnons les violentes protestations des Serbes dans le Nord du Kosovo survenues après l'adoption par l'Assemblée du Kosovo de la résolution déclarant le Kosovo indépendant. La violence ne résoudra pas les inquiétudes de la communauté serbe pas plus qu'elle ne contribuera à instaurer la confiance entre les représentants des différentes communautés ethniques qui vivent au Kosovo.

25. Nous nous félicitons de l'engagement des autorités serbes d'éviter de recourir à la force et de defendre leur position vis-à-vis du Kosovo uniquement par des voies légales et pacifiques. Nous appelons la Serbie à continuer à coopérer avec la présence civile internationale au Kosovo en vue de promouvoir les droits culturels, linguistiques et religieux de toutes les communautés qui y vivent.

26. Indépendamment des développements au Kosovo, nous espérons que les autorités serbes poursuivront le cours de leur stratégie en vue de l'intégration européenne tout en continuant à mettre en œuvre les importantes réformes démocratiques nécessaires aux niveaux économique, social et institutionnel afin d'améliorer les conditions de vie en Serbie. Les nombreux fonctionnaires et représentants d'ONG que nous avons rencontrés durant nos visites ont parlé de la nécessité de s'attaquer plus efficacement aux problèmes socio-économiques urgents en réduisant le chômage, en renforçant les institutions démocratiques et en créant un environnement favorable aux investissements étrangers. Nous pensons qu'il est temps maintenant pour les autorités serbes de se concentrer sur ces questions importantes tout en reconnaissant leur volonté de continuer à défendre leur position en ce qui concerne l'évolution du Kosovo.

2.3. Les relations avec l'Union européenne

27. La Serbie est un candidat potentiel à l'adhésion à l'UE. Les négociations en vue d'un Accord de stabilisation et d'association (ASA) ont été officiellement ouvertes en octobre 2005. Toutefois, elles ont été suspendues en mai 2006 en raison de l'échec des autorités serbes à coopérer pleinement avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (ci-après désigné TPIY). Les discussions ont repris en juin 2007 après la formation du nouveau gouvernement de coalition. Les négociations relatives à l'ASA sont dirigées du côté serbe par le Vice-Premier ministre, M. Božidar Đelić. Bien que le volet technique des négociations ait pu être traité assez rapidement, la condition politique préalable à la signature de l'ASA, à savoir la pleine coopération avec le TPIY, n'est toujours pas remplie.

28. Des progrès dans la coopération avec le Tribunal ont cependant été constatés récemment et signalés à la Commission européenne par Mme Carla Del Ponte, procureur du TPIY. Afin de prendre en compte cette dynamique positive, l'Accord de stabilisation et d'association entre la Serbie et l'Union européenne a été approuvé le 6 novembre 2007. Le Commissaire à l'élargissement de l'UE, M. Olli Rehn, a

indiqué toutefois que sa signature n'interviendrait que lorsque les conditions politiques préalables seraient satisfaites, c'est-à-dire lorsque Belgrade aurait arrêté et transféré à La Haye les quatre derniers inculpés encore en fuite[8].

29. L'ensemble des parties prenantes, tant au niveau national qu'international, considèrent l'approbation de l'ASA comme un pas important sur la voie de l'intégration de la Serbie à l'Union européenne.

30. Entre-temps, le 13 novembre 2007, la Commission européenne a publié son rapport de suivi de la Serbie pour 2007. Tout en reconnaissant les progrès réalisés par la Serbie dans la mise en oeuvre des critères politiques de Copenhague, ce rapport relève un certain nombre de points faibles et de dysfonctionnements des institutions démocratiques. En particulier, la Commission européenne se fait l'écho de l'avis de la Commission de Venise selon lequel la nouvelle Constitution de Serbie contient plusieurs dispositions qui ne sont pas conformes aux normes européennes, notamment le contrôle exercé par les partis sur les mandats des députés et le rôle démesuré accordé au Parlement dans les nominations judiciaires.

31. La Commission note également que « des progrès limités ont été réalisés dans la lutte contre la corruption. La corruption est largement répandue et reste un problème grave en Serbie[9]. » Il y a également de graves problèmes en ce qui concerne la réforme judiciaire ; en particulier, « les dispositions de la nouvelle Constitution sur les nominations des fonctionnaires de la justice n'ont pas été mises en œuvre, les nouvelles lois sur les tribunaux et les poursuites judiciaires n'ayant pas été adoptées. Il n'a pas été établi de critères et procédures bien définis pour les nominations judiciaires. Le degré d'influence du Parlement sur la magistrature est source de préoccupations. Le Parlement, en effet, est chargé de nommer les juges et les procureurs pour la période probatoire initiale sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature ou du Conseil des procureurs. Plusieurs membres de ces deux Conseils sont aussi élus par le Parlement[10].»

32. Il convient de noter que le Parlement européen a adopté le 25 octobre 2007 une recommandation au Conseil sur les relations entre l'Union européenne et la Serbie[11]. L'exposé des motifs énumère un certain nombre de domaines dans lesquels des efforts supplémentaires sont attendus des autorités (principalement la coopération avec le TPIY, la protection et la promotion des droits des minorités, la réforme de la magistrature et la lutte contre la corruption).

33. La Serbie a ratifié l'Accord révisé de libre-échange centre-européen (ALECE) en septembre 2007 et les accords de simplification des formalités de délivrance des visas et de réadmission des personnes en séjour irrégulier sur le territoire de l'UE en novembre 2007.

34. En novembre 2007, le Commissaire à l'élargissement de l'UE, M. Olli Rehn, a déclaré que « le règlement du statut futur du Kosovo, le renforcement des forces démocratiques en Serbie et le développement des institutions de l'Etat en Bosnie-Herzégovine » représentaient les enjeux principaux auxquels l'UE devait faire face dans les Balkans occidentaux. Il a indiqué que « la Serbie dispose de réelles perspectives d'intégration à l'Europe », en ajoutant que « la signature de l'Accord de stabilisation et d'association (ASA) ouvrira la voie à l'adhésion de la Serbie à l'UE ». Le renforcement de la coopération avec le TPIY et en particulier l'arrestation de l'ancien chef de l'armée de la Republika Srpska, Ratko Mladić, est une condition importante pour que la Serbie se rapproche de l'adhésion à l'UE. «La balle est maintenant dans le camp du gouvernement serbe», a déclaré M. Rehn[12].

35. Le 28 janvier 2008, en attendant que toutes les conditions nécessaires à la signature de l'ASA soient satisfaites, l'Union européenne a proposé à la Serbie de signer un accord politique provisoire sur le libre échange, la libéralisation des visas et autres questions. La Serbie a été invitée à signer l'accord le 7 février. Elle ne l'a toutefois pas fait, le gouvernement n'ayant pas donné l'autorisation nécessaire au Vice-Premier ministre, M. Djelić.

36. Entre temps, l'Union européenne a nommé M. Peter Feith, Représentant spécial au Kosovo et a autorisé le déploiement de la mission « Etat de droit » menée par l'Union européenne (EULEX) pour reprendre les compétences de la MINUK. Les autorités serbes ont contesté la légalité du déploiement de la mission en l'absence de décision du Conseil de sécurité. Le Parti radical serbe a présenté une résolution au

[8] *V.I.P. Daily News Report*, n° 3715, 7 novembre 2007.
[9] Rapport de suivi de la Serbie 2007, Commission européenne. SEC(2007)1435, 6 Novembre 2007.
[10] op. cit.
[11] Recommandation du Parlement européen au Conseil du 25 octobre 2007 sur les relations entre l'Union européenne et la Serbie (2007/2126(INI)): http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?Type=TA&Reference=P6-TA-2007-0482&language=EN
[12] *V.I.P. Daily News Report*, n° 3725, 22 novembre 2007.

Parlement condamnant « dans les termes les plus sévères la décision illégale de l'Union européenne de déployer sa mission, EULEX, spécifiquement pour ce qui concerne le Kosovo ». La résolution demande aussi que l'Union européenne « révoque sa décision illégale » et « invite les pays de l'UE qui ont reconnu l'indépendance déclarée unilatéralement du Kosovo qui est contraire à tous les instruments juridiques internationaux, d'annuler leur décision ». La résolution précise aussi que « la Serbie, conformément à la Constitution serbe, ne peut passer d'accord avec l'Union européenne qu'en tant qu'Etat intégral, le Kosovo faisant partie intégrante et inséparable de la Serbie[13]. »

37. Le DSS et le SPS ont déclaré qu'ils soutiendraient la résolution si elle était soumise au vote. Elle a été mise à l'ordre du jour de la session ordinaire de l'Assemblée nationale qui commence le 5 mars 2008. Toutefois le Président du Parlement a ajourné la session de l'Assemblée nationale afin d'obtenir l'opinion du gouvernement sur la résolution. Le gouvernement a donné un avis négatif le 6 mars. Le Président Tadić a déclaré dans un entretien à la presse que l'adoption de la résolution rendrait impossible la signature par la Serbie d'un ASA ainsi que la poursuite du processus d'intégration européenne, ce qui serait contraire aux objectifs politiques stratégiques de la coalition gouvernementale.

38. Nous sommes inquiets de ces développements. La résolution ainsi que la récente évolution politique du pays semblent indiquer que l'intégration européenne devient un facteur de division dans la coalition au pouvoir. Nous sommes convaincus que la Serbie n'a pas d'autre alternative que l'intégration européenne. L'intégration européenne donnera un nouvel élan au processus de réforme des institutions démocratiques, à l'Etat de droit, aux droits de l'homme. Elle rapprochera l'ordre juridique interne serbe de l'acquis européen. Nous appelons les membres de la coalition majoritaire à reconfirmer leur position concernant l'intégration européenne et à poursuivre les réformes nécessaires afin de signer l'ASA.

2.4. Contexte international et relations avec les pays voisins

39. Outre la reprise des négociations avec la Commission européenne sur la conclusion de l'Accord de stabilisation et d'association, les six premiers mois d'existence du nouveau gouvernement de coalition ont été marqués par la présidence serbe du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Cette présidence a été préparée dans un contexte particulièrement difficile, parallèlement à l'adoption de la nouvelle Constitution, à la tenue des élections législatives et à la formation du nouveau gouvernement. Néanmoins, le travail préparatoire a été mené à bien par le ministère des Affaires étrangères : un groupe de travail intersectoriel regroupant l'ensemble des acteurs concernés a été mis en place et le programme de la présidence a été établi en temps voulu. Les priorités de la présidence serbe au Comité des ministres étaient les suivantes :

– la promotion des valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe : les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit, et notamment le renforcement des mécanismes conventionnels et de contrôle et la consolidation de la démocratie et l'Etat de droit dans toute l'Europe ;

– le renforcement de la sécurité des personnes, en particulier par la lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée et la corruption ;

– la construction d'une Europe plus humaine, notamment grâce à une participation plus active de l'ensemble des citoyens, la promotion de l'identité et de l'unité européennes sur la base des valeurs fondamentales communes, le respect du patrimoine commun et de la diversité culturelle de l'Europe et le développement des capacités des collectivités locales et des individus ;

– le renforcement de la coopération et des relations de bon voisinage dans le plein respect des valeurs du Conseil de l'Europe et la mise en œuvre de ses normes dans les pays d'Europe du Sud-Est afin de favoriser les perspectives d'intégration européenne de la région.

40. Les résultats de la présidence serbe ont été jugés très positifs par le Conseil de l'Europe et les milieux politiques nationaux et internationaux. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a déclaré que le pays s'était révélé un « leader européen capable » qui « mérite de porter les couleurs européennes ». Nous félicitons les autorités serbes d'avoir réussi à mener à bien cette tâche importante.

41. La Serbie a pris une part active aux initiatives de coopération régionale. De novembre 2006 à mai 2007, elle a présidé le Conseil de coopération de la mer Noire. Elle a aussi participé activement au Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est et à sa transformation en un cadre de coopération mieux implanté dans la région, le Processus de coopération de l'Europe du Sud-Est (SEECP). Dans le cadre de la

[13] *V.I.P. Daily News report*, n° 3795, 5 mars 2008.

présidence du Comité des Ministres, la Serbie a facilité les contacts entre le Conseil de l'Europe et le conseil de coopération régionale récemment mis en place.

42. La Serbie a participé de façon constructive aux négociations sur l'Accord révisé de libre-échange centre-européen (ALECE), accord qu'elle a ratifié en septembre 2007.

43. L'attitude de la Serbie est moins encourageante en ce qui concerne la mise en œuvre de la résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU sur le Kosovo. Les autorités serbes ont appelé les populations serbes du Kosovo à boycotter les élections du 17 novembre 2007. Il n'est pas surprenant que la participation des électeurs dans les municipalités où vivent les Serbes ait été très faible. Cela n'a cependant pas gêné l'organisation des élections qui ont été considérées comme valides.

44. Depuis l'indépendance du Monténégro et la dissolution de l'Union d'Etats, la Serbie a établi de bonnes relations de coopération avec son nouveau voisin indépendant. Les deux pays ont signé un accord sur la sécurité sociale. Le Monténégro a aussi chargé la Serbie d'assurer la protection des ressortissants monténégrins à l'étranger. Toutefois, les relations entre les Eglises orthodoxes serbe et monténégrine demeurent tendues. La question de la double nationalité a aussi suscité une réaction négative au Monténégro. Les amendements récents à la loi serbe sur la nationalité qui mettent en place une procédure simplifiée d'octroi de la nationalité serbe aux ressortissants monténégrins résidant sur le territoire de la Serbie à la date de l'indépendance ont été perçus comme une ingérence dans les affaires intérieures du Monténégro. Nous espérons que les autorités des deux pays parviendront à résoudre ce problème dans un esprit constructif.

45. Les relations avec la Croatie sont bonnes. Un accord de coopération sur la poursuite des crimes de guerre a été signé en 2007. Cependant, les deux pays n'ont pas encore signé d'accord sur le tracé de la frontière. La Croatie maintient en outre la procédure pour génocide engagée contre la Serbie devant la Cour internationale de justice.

46. La Cour internationale de justice a statué en février 2007 sur l'affaire Bosnie-Herzégovine c. Serbie. La Cour a conclu que des actes de génocide avaient été commis à Srebrenica. Toutefois, la Cour a jugé que la Serbie n'avait pas commis de génocide contre la Bosnie-Herzégovine. Néanmoins, la Cour a considéré que la Serbie n'avait pas pris toutes les mesures nécessaires pour prévenir le génocide commis à Srebrenica et livrer les responsables à la justice.

47. La Serbie maintient de bonnes relations avec « l'ex-République yougoslave de Macédoine », bien que certaines tensions persistent entre les Eglises orthodoxes serbe et macédonienne.

48. Les relations avec la Roumanie, la Bulgarie et la Slovénie sont généralement bonnes.

2.5. Elections présidentielle, provinciales et locales

49. La loi constitutionnelle dispose que la date d'organisation des élections présidentielle, provinciales et locales doit être fixée par le président du Parlement avant le 31 décembre 2007 et dans les 60 jours suivant l'adoption d'un certain nombre de textes de loi essentiels.

50. Tout au long du mois d'octobre 2007, les partenaires de la coalition ont mené d'intenses consultations sur la date des élections. Le DS semblait favorable à la tenue de l'élection présidentielle avant la fin 2007 (juste avant l'achèvement du cycle de négociations en cours sur le statut du Kosovo-Metohija), tandis que le DSS était d'avis que les élections devraient avoir lieu après la définition du statut final de la province et M. Miloš Aligrudić, chef du groupe parlementaire du DSS et président de la délégation serbe à l'APCE a déclaré que « des élections seraient mal venues dans la phase actuelle de définition du statut futur du Kosovo[14] » .

51. A l'issue des consultations, les principaux partenaires de la coalition sont parvenus à un accord le 3 novembre 2007. Cet accord prévoyait que l'élection présidentielle serait organisée au terme du cycle supplémentaire de négociations sur le Kosovo, c'est-à-dire après le 10 décembre, sauf en cas de menaces immédiates sur l'intégrité territoriale du pays (par exemple en cas de proclamation ou de reconnaissance unilatérale de l'indépendance du Kosovo). L'accord incluait apparemment un calendrier détaillé pour l'adoption de la législation nécessaire à la tenue de l'élection. L'adoption de la législation devait se faire en deux temps : tout d'abord, le Parlement devait adopter la loi sur le Président de la République et la loi sur

[14] *V.I.P. Daily News Report*, n° 3695, 11 octobre 2007.

l'élection du Président, dans un deuxième temps, les lois sur la défense et l'armée de Serbie, les affaires étrangères et les services de sécurité.

52. L'adoption par le Parlement, le 24 novembre 2007, de la loi sur la Cour constitutionnelle élaborée par le ministère de la Justice et approuvée par le Gouvernement est apparue comme un pas positif pour l'application de l'accord. On notera que, pour adopter ce texte de loi important, le Parlement a exceptionnellement poursuivi ses travaux un samedi.

53. Toutes les lois nécessaires pour organiser l'élection présidentielle ont été adoptées le 11 décembre et le Président de l'Assemblée nationale a fixé l'élection présidentielle au 20 janvier.

54. L'Assemblée a observé le deuxième tour de l'élection présidentielle qui s'est tenue le 3 février 2008. A cet égard, nous renvoyons au rapport de l'Assemblée sur l'observation de l'élection présidentielle qui contient une description détaillée des modalités de vote[15]. Nous nous rallions aux conclusions de la Mission d'évaluation de l'élection en ce que « le deuxième tour du scrutin de l'élection présidentielle de la Serbie s'est déroulé conformément aux engagements du Conseil de l'Europe pour des élections démocratiques ». Cette élection a confirmé une fois de plus la voie stratégique de la Serbie en faveur de l'intégration européenne. Elle a cependant montré que « le projet d'intégration européenne » n'est pas, pour le moment, partagé par tous les secteurs de la société. Il incombe maintenant aux dirigeants de la Serbie de collaborer avec toutes les parties prenantes pour établir des passerelles sociales bien nécessaires afin que l'intégration européenne devienne une vision partagée de l'avenir du pays.

55. La législation nécessaire pour la tenue des élections provinciales et locales, à savoir la loi sur l'organisation territoriale, la loi sur la ville-capitale, la loi sur les élections locales et la loi sur l'autonomie locale a été adoptée le 29 décembre 2007 et les élections ont, en conséquence, été fixées au 11 mai 2008.

3. Fonctionnement des institutions démocratiques

3.1. Réforme constitutionnelle

3.1.1. Adoption de la Constitution

56. Le travail sur la nouvelle Constitution serbe a commencé dès le renversement du régime Milošević, mais la version finale a, en fait, été élaborée en un temps très court. Le texte définitif, qui a été préparé très rapidement, est apparemment le résultat d'un compromis entre les dirigeants des quatre principaux partis politiques (DSS, DS, G17+ et SPS). Les autres forces politiques et les experts semblent avoir été exclus du processus d'élaboration de la Constitution.

57. La Constitution a été approuvée le 30 septembre 2006 par les quelque 242 membres de l'Assemblée nationale réunis en session spéciale. Elle a été adoptée à l'unanimité et soumise à un référendum dont la date a été fixée aux 28 et 29 octobre 2006 (moins d'un mois après l'adoption de la Constitution). Le référendum a été étalé sur deux jours afin d'assurer que le taux de participation requis de 50% soit atteint.

58. Etant donné ce délai très court, la Commission de Venise n'a pu analyser la Constitution avant son approbation par référendum[16]. Le texte n'a pas non plus fait l'objet d'un véritable débat avec les citoyens. La préparation de la nouvelle Constitution n'est pas un bon exemple de processus constitutionnel.

59. Dans les semaines qui ont suivi l'adoption de la Constitution, les médias électroniques et la presse écrite ont organisé une campagne massive en sa faveur. Certains avançaient que la Constitution apporterait une solution définitive au statut du Kosovo-Metohija. D'autres étaient d'avis que la Constitution aiderait la Serbie à rompre avec son passé et à mettre les distances avec l'ère Milošević pour entrer dans un futur plus prometteur. Les activités du Premier ministre Koštunica et du Président Tadić visant à promouvoir la Constitution ont largement été diffusées dans tous les bulletins d'information télévisés. Mais, d'une façon générale, aucune émission de télévision n'a offert de tribune pour un débat sérieux.

60. Bien que, selon la délégation de l'APCE chargée d'observer le vote, « le référendum constitutionnel (…) [se soit] globalement déroulé dans le respect des engagements démocratiques de la Serbie à l'égard du

[15] AS/BUR/AHSERB (2008) 3

[16] À la demande de la Commission de suivi, la Commision de Venise a donné par la suite son avis sur la Constitution de Serbie à laquelle nous ferons ci-après référence dans ce rapport (CDL-AD(2007)004).

Conseil de l'Europe[17] », l'organisation du scrutin semble avoir été entachée de graves irrégularités. Les observateurs de l'APCE en ont identifié quelques-unes dont, entre autres, des inexactitudes dans les listes électorales, un mauvais scellage des urnes, un bourrage des urnes, etc. Des problèmes spécifiques liés à l'étalement du scrutin sur deux jours ont également été identifiés : les protocoles n'ont pas été correctement signés et scellés à la fermeture des bureaux de vote le premier jour, ni vérifiés le matin du jour suivant à la réouverture des bureaux de vote.

61. Une remarque générale s'impose ici : la délégation de l'APCE n'a visité que 318 bureaux de vote sur 8 600 dans tout le pays, ce qui représente environ 3,7% des bureaux. L'OSCE-BIDDH n'a pas observé le référendum, apparemment parce qu'elle n'avait pas été invitée à envoyer une mission d'observation. Seuls deux partis représentés au Parlement et opposés à la Constitution ont été autorisés à déployer des observateurs (l'Alliance civique de Serbie a déployé 670 observateurs et l'Union sociale-démocrate 335). Le Centre pour les élections libres et la démocratie (CeSID) de Belgrade a observé le déroulement du scrutin dans 600 bureaux de vote seulement[18].

62. La délégation de l'APCE a été informée qu'un groupe d'ONG (Comité Helsinki des droits de l'homme, Comité des juristes pour les droits de l'homme, Initiative des jeunes pour les droits de l'homme et Centre pour le droit humanitaire) a produit une « Analyse des irrégularités survenues lors du référendum ». Selon cette analyse, le processus de confirmation de la Constitution a été marqué par les irrégularités suivantes : des Albanais du Kosovo ne figuraient pas sur le registre des électeurs et ont reçu une invitation tout juste officielle à le signer ; les autorités responsables du processus électoral n'ont inclus que les représentants des partis en faveur de l'adoption de la Constitution ; ce processus s'est accompagné d'une campagne très agressive et négative à l'encontre d'un groupe de partis politiques et d'ONG ayant appelé au boycott ; le niveau de participation était très faible jusqu'à l'après-midi du deuxième jour, où il a étonnamment augmenté ; le plus grand nombre d'incidents s'est produit durant les dernières heures avant la fermeture des bureaux de vote, etc. La mission d'observation de l'APCE n'a pas pris position sur ces faits dans la mesure où elle ne rendait compte que de la situation des bureaux de vote qu'elle observait.

63. Cela dit, bien que le vote apparaisse avoir été imparfait, l'adoption de la nouvelle Constitution tant attendue serait bienvenue, sous réserve que cette nouvelle Constitution respecte les normes européennes et crée les fondements juridiques pour que le pays avance dans la voie de l'intégration européenne. Ces conditions, toutefois, ne sont pas entièrement satisfaites dans le texte adopté.

3.1.2. Analyse des dispositions de la nouvelle Constitution à la lumière des normes du Conseil de l'Europe

64. Dans l'Avis sur la Constitution de la République de Serbie qu'elle a rendu après le référendum, la Commission de Venise note que « la Constitution comprend de nombreux éléments positifs, notamment le choix d'un système parlementaire fonctionnel et une liste détaillée des droits fondamentaux. Il aurait été préférable que les restrictions aux droits fondamentaux soient réglementées de façon plus claire, à l'aide de dispositions moins compliquées, mais les tribunaux et en particulier la Cour constitutionnelle auront la possibilité d'appliquer ces droits d'une manière pleinement conforme aux normes européennes[19] ». Elle note également que la nouvelle Constitution tient compte de nombreuses critiques formulées par la Commission de Venise dans son avis de 2005[20].

65. Néanmoins, certaines parties essentielles de la Constitution devront encore être améliorées afin de satisfaire aux normes européennes du droit constitutionnel. Dans le présent rapport, nous aborderons spécifiquement six questions : l'influence démesurée des partis politiques sur les députés, le statut de la magistrature, le statut du ministère public, l'autonomie provinciale et l'autonomie locale, la place du droit international dans l'ordre juridique interne et les modalités de révision de la Constitution.

---

[17] Doc. 11102, Observation du référendum constitutionnel en Serbie (28-29 octobre 2006), rapport de la commission ad hoc du Bureau de l'Assemblée.
[18] Serbia's New Constitution: Democracy Going Backwards. International Crisis Group, Europe Briefing N° 44, Belgrade/Brussels, 8 novembre 2006.
[19] Avis de la Commission de Venise sur la Constitution de la Serbie, p. 22. CDL-AD(2007)004.
[20] *op. cit.*, p. 3.

3.1.2.1. Le « mandat impératif » des membres du Parlement

66. Il s'agit là à notre avis de l'une des dispositions les plus inquiétantes de la nouvelle Constitution car elle met directement en danger le développement d'une démocratie parlementaire efficace et qui fonctionne en Serbie. L'article 102, paragraphe 2, dispose que « selon les termes de la loi, un député est libre de mettre irrévocablement son mandat[21] à la disposition du parti politique sur proposition duquel il a été élu». La Commission de Venise considère que cette disposition vise à lier le député à la position du parti sur toute question et en toutes circonstances. C'est là une grave violation de la liberté d'un député d'exprimer son opinion sur toute question débattue au Parlement.

67. Cette disposition, en outre, si on l'envisage sous l'angle de la réglementation électorale (qui permet aux partis de choisir les candidats qui siègeront effectivement au Parlement, quel que soit le choix des électeurs; voir *infra* par. 3.2) donne aux partis politiques un rôle excessif dans le processus politique. Il s'agit là d'un danger majeur pour le fonctionnement des institutions démocratiques, compte tenu en particulier du rôle démesuré reconnu au Parlement dans les nominations judiciaires (voir *infra*).

68. Lors de nos visites en Serbie, certains de nos interlocuteurs ont défendu l'idée que le rôle important accordé aux partis politiques est justifié dans la situation actuelle en Serbie afin de prévenir la corruption et d'empêcher certains milieux d'affaires ou des réseaux criminels d'exercer une influence indue sur la vie politique. Cependant, nombre des personnes que nous avons rencontrées ont condamné cette pratique comme s'opposant à la transparence du processus politique et empêchant les citoyens d'exercer un contrôle effectif sur leurs élus.

69. Tout en reconnaissant les bonnes intentions de ceux qui cherchent à lutter contre la corruption politique, nous ne pensons pas que le fait de lier pieds et poings les députés élus aux dirigeants des partis politiques représente une solution appropriée à ce problème. D'autres moyens peuvent être envisagés pour construire une démocratie parlementaire forte, transparente et réellement démocratique. Il est contraire aux normes européennes de la démocratie parlementaire de soumettre entièrement les membres du Parlement au bon vouloir de la direction des partis politiques. Au contraire, les membres du Parlement doivent être libres et doivent pouvoir s'opposer aux directions des partis politiques. Le manque de liberté détruit le dialogue politique et empêche la société d'apprendre et d'évoluer avec les changements démocratiques.

70. Cette disposition de la Constitution doit être modifiée.

3.1.2.2. Indépendance de la justice

71. Aux termes de l'article 147, les juges sont élus par l'Assemblée nationale. Dans son Avis sur la Constitution de la République de Serbie, la Commission de Venise condamne cette pratique en reprenant les remarques formulées dans son avis précédent sur les dispositions relatives à la magistrature dans le projet de Constitution de la Serbie approuvé par le gouvernement en 2004. Selon la Commission de Venise, « la participation du Parlement aux nominations judiciaires emporte le risque de les politiser. S'agissant plus particulièrement des juges des tribunaux inférieurs, on voit mal ce que pourrait apporter une procédure de nomination parlementaire. […] l'élection par un Parlement est un acte discrétionnaire dans lequel les considérations politiques ont toujours leur rôle ».

72. Selon la Recommandation 94(12) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges, « toute décision concernant la carrière professionnelle des juges devrait reposer sur des critères objectifs et la sélection et la carrière des juges devraient se fonder sur le mérite, eu égard à leurs qualifications, leur intégrité, leur compétence et leur efficacité. L'autorité compétente en matière de sélection et de carrière des juges devrait être indépendante du gouvernement et de l'administration. Pour garantir son indépendance, des dispositions devraient être prévues pour veiller, par exemple, à ce que ses membres soient désignés par le pouvoir judiciaire et que l'autorité décide elle-même de ses propres règles de procédure ». Par conséquent, au vu des normes européennes, les nominations judiciaires devraient s'effectuer hors de toute considération politique. La Commission de Venise suggère à cet égard que les juges soient nommés par le Président sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature.

[21] La traduction officielle de la Constitution fournie à la Commission de Venise et publiée sur le site Internet du gouvernement (http://www.srbija.sr.gov.yu/cinjenice_o_srbiji/ustav_odredbe.php?id=105) contient un certain nombre d'inexactitudes. C'est pourquoi, dans le présent rapport, nous nous référons au texte original lorsque cela est nécessaire.

73. Le Conseil supérieur de la magistrature est créé par la Constitution à l'article 153. Sa composition semble à première vue équilibrée puisqu'il comprend trois membres d'office (le président de la Cour de cassation, le ministre de la Justice et le président de la commission parlementaire pertinente), six juges, un avocat en exercice et un professeur de droit. Conformément aux informations qui nous ont été fournies par la délégation serbe à l'Assemblée, une loi sur le Conseil supérieur de la magistrature a été préparée par le ministère de la Justice et envoyée au Conseil de l'Europe pour examen. Selon ce projet de loi, le Conseil supérieur de la magistrature doit « proposer à l'Assemblée nationale deux candidats pour chacun des postes de membre du Conseil supérieur de la magistrature. L'Assemblée nationale doit impérativement élire une personne de la liste proposée et n'est pas autorisée à renvoyer la liste des candidats au [Conseil supérieur de la magistrature] ». Evidemment, cette procédure réduit au minimum l'influence des partis politiques sur le processus électoral. Toutefois, elle n'élimine pas complètement le risque de politisation dans la mesure où il est difficile de vérifier la motivation des choix de l'Assemblée nationale portant sur tel ou tel candidat, élu par les représentants du système judiciaire.

74. La loi constitutionnelle sur la mise en application de la Constitution introduit un élément d'inquiétude supplémentaire. En fait, l'article 7, paragraphe 2 dispose que « les juges et présidents des autres tribunaux [à l'exclusion de la Cour suprême] doivent être élus dans l'année qui suit la date de constitution du Conseil supérieur de la magistrature ». Cette disposition est susceptible d'interprétations différentes. Dans son avis sur la Constitution, la Commission de Venise interprète cette disposition comme devant servir de base légale au processus de confirmation des juges dans l'ensemble du pays. Cette approche est peut-être motivée par la volonté de se débarrasser de certains juges nommés dans le passé sur la base de critères politiques et dont l'impartialité est gravement compromise. Certains de nos interlocuteurs, en effet, ont cité des exemples de juges nommés à l'époque où Milošević était au pouvoir qui, dans le passé, ont rendu des décisions entachées de considérations politiques ou qui seraient impliqués dans des affaires de corruption. Nous approuvons en principe cet objectif qui est légitime. Cependant, nous joignons notre voix à celle de la Commission de Venise pour déclarer que le processus de confirmation des juges doit reposer sur des critères clairs et transparents et garantir le droit de recours des personnes concernées. Nous approuvons également l'avis de la Commission de Venise à propos du Conseil supérieur de la magistrature qui, totalement dépendant du Parlement, n'est pas un organe apte à conduire cette procédure dans les conditions requises d'équité, d'impartialité et de transparence. Cela étant dit, les Principes fondamentaux de la réforme du système judiciaire fournissent des éléments qui permettent une interprétation différente de cette disposition (voir *infra* par. 4.1).

75. Indépendamment du choix politique qui sera celui des autorités serbes à propos des (re)nominations judiciaires, nous considérons que le processus de nomination devrait être en toutes circonstances à l'abri de l'ingérence des organes politiques. C'est pourquoi nous recommandons vivement de renforcer le statut de la magistrature dans la législation ordinaire, comme on le verra en détail plus bas (voir *infra* par. 4.1), et de réviser la Constitution à moyen terme afin de l'aligner sur les normes européennes relatives à l'indépendance de la magistrature en éliminant les dispositions à la formulation incertaine pouvant donner lieu à différentes interprétations.

3.1.2.3. Statut des parquets

76. Dans son avis sur la Constitution de la Serbie, la Commission de Venise a noté que le sens donné à la fonction du parquet de « prendre des mesures pour protéger l'ordre constitutionnel et légal » n'était pas clair. La délégation serbe à l'Assemblée a expliqué dans ses commentaires sur le présent rapport que cette disposition concernait « la mise en œuvre de moyens juridiques extraordinaires en application des dispositions de la loi sur la procédure pénale ». Conformément à cette loi, le parquet n'engage une procédure que lorsque la décision finale a été rendue par la juridiction compétente, respectant ainsi pleinement le principe de sécurité juridique ». Il est ajouté que « le Parquet de la République de Serbie […] a le droit de mettre en œuvre des moyens juridiques, et notamment d'introduire une demande en protection de la légalité, même à l'encontre la procédure judiciaire précédant le jugement effectif s'il se trouve que le droit a été violé (article 419 de la loi sur la procédure pénale), la décision finale appartenant à la Cour suprême de Serbie. Il est à noter que la juridiction compétente, au moment de rendre sa décision, est liée par l'interdiction de *reformatio in pejus,* de sorte que si la demande en protection de la légalité a été introduite contre l'inculpé et que la juridiction la juge recevable, elle se limitera à décider qu'il y a eu violation de la loi sans toucher à la décision effective (article 423, paragraphe 3 et article 425, paragraphe 3, de la loi sur la procédure pénale). Les dispositions de l'article 22 de la loi sur la procédure pénale établissent clairement que « la juridiction chargée de rendre une décision sur une demande en protection de la légalité peut, en tenant compte du contenu de la requête, décider de différer, c'est-à-dire de suspendre l'exécution de la décision effective. Il est évident que seul le parquet a le droit de soumettre une proposition, alors que la décision est rendue par la juridiction compétente ».

77. Nous prenons note de cette explication détaillée. Notre méconnaissance du droit serbe en matière de procédure pénale ne nous permet pas d'analyser les dispositions ci-dessus tirées hors de leur contexte. Nous espérons que les « moyens juridiques » décrits ne permettent pas aux parquets d'exercer un « contrôle » en remettant en cause des décisions finales des tribunaux au motif d'illégalité. Si c'était le cas, il pourrait y avoir un risque d'insécurité juridique qui pourrait donner lieu à la violation du droit à un procès équitable, tel que protégé par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Nous étudierons l'avis des experts du Conseil de l'Europe sur la législation régissant le fonctionnement des parquets et en tiendrons compte dans le processus de suivi.

78. En outre, nous partageons les préoccupations de la Commission de Venise concernant l'éventuelle ingérence du Parlement dans le travail des procureurs généraux du fait de leur double responsabilité envers le Procureur de la République et l'Assemblée nationale.

79. La procédure d'élection des Procureurs généraux et des Substituts des Procureurs généraux par l'Assemblé nationale sur proposition du Conseil des parquets de l'Etat (qui, à l'instar du Conseil supérieur de la magistrature, est composé de membres élus directement ou indirectement par l'Assemblée nationale) est également dérangeante en raison de l'ingérence excessive du Parlement.

80. Ces carences doivent être supprimées de la législation ordinaire, tel que cela sera indiqué ci-après (veuillez vous reporter au paragraphe 4.2. ci-dessous), en vue de garantir l'indépendance des procureurs et d'éviter l'ingérence politique. De même, nous recommanderions également la modification à moyen terme de la Constitution en vue de mettre en œuvre les normes européennes relatives aux Ministères publics au niveau constitutionnel.

3.1.2.4. Autonomie provinciale et autonomie locale

81. En fait, le chapitre de la Constitution consacré à l'autonomie provinciale et à l'autonomie locale (chapitre sept) comporte un certain nombre de déclarations de principes. Le fond réel de ces principes devra toutefois être défini dans une législation spécifique. Les dispositions constitutionnelles relatives au Kosovo et à Metohija sont particulièrement intéressantes à cet égard. Bien que l'un des buts de la Constitution ait été de définir l'autonomie de la Province, elle n'est pas parvenue à le faire, en énonçant simplement à l'article 182 que « l'autonomie substantielle de la Province autonome du Kosovo et de Metohija sera régie par une loi spéciale qui sera adoptée conformément à la procédure prévue pour la modification de la Constitution. »

82. Du point de vue de la technique juridique, il aurait été plus sage de prévoir, dans la Constitution, un cadre réglementaire fondé sur les principes de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122), signée et ratifiée par la Serbie et applicable à toutes les provinces autonomes (en tenant compte du fait que la Constitution autorise expressément, au paragraphe 3 de l'article 182, la création de nouvelles provinces autonomes).

83. Il pourrait en aller de même pour le statut des municipalités.

3.1.2.5. Place du droit international dans l'ordre juridique interne

84. L'article 16, paragraphe 3, dispose que « les traités internationaux ratifiés doivent être conformes à la Constitution. » Cela n'est, en principe, pas gênant car de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe accordent à la Constitution, dans la hiérarchie des normes, un rang supérieur par rapport au droit international. Cependant, en pratique, si un traité signé et ratifié par la Serbie est jugé incompatible avec la Constitution, les autorités devront soit dénoncer le traité, soit modifier la Constitution (ce qui donne lieu à, une procédure particulièrement complexe, tel que cela ressort ci-après) car, selon la Convention de Vienne sur le droit des traités internationaux, les dispositions du droit interne ne peuvent servir de justification pour ne pas appliquer un traité.

85. Nous approuvons la recommandation de la Commission de Venise selon laquelle, pour éviter ces problèmes, il faudrait introduire une procédure spéciale de vérification de la constitutionnalité du traité par la Cour constitutionnelle avant sa ratification.

3.1.2.6. Complexité de la procédure de modification de la Constitution

86. Comme nous l'avons constaté précédemment, la Constitution de Serbie contient un certain nombre de dispositions problématiques qui doivent être mises en conformité avec les normes européennes. Cependant, cela donnera lieu à une procédure plutôt complexe car la Constitution prévoit à l'article 203 une procédure à deux niveaux pour confirmer les modifications. Tout d'abord, la « proposition de modification de

la Constitution » doit être approuvée par une majorité des deux tiers du nombre total des membres du Parlement. Si la proposition est approuvée, « un texte de loi de modification de la Constitution » doit être rédigé et approuvé à nouveau par une majorité des deux tiers des membres du Parlement.

87. Il existe une troisième garantie procédurale complémentaire : les modifications du préambule de la Constitution et des chapitres relatifs aux « principes de la Constitution, aux droits de l'homme et des minorités et aux libertés, au système de pouvoir, à la proclamation de l'état de guerre et de l'état d'urgence, à la restriction des droits de l'homme et des minorités dans le cadre de l'état d'urgence et de guerre ou à la procédure de modification constitutionnelle » doivent être approuvées par la majorité des votants dans le cadre d'un référendum.

88. Nous comprenons l'intention du législateur de préserver une certaine stabilité dans l'ordre constitutionnel. Cependant, la Constitution, comme toute autre loi, doit évoluer au fil du temps, étant donné que de nouveaux défis juridiques apparaissent (par exemple, l'intégration européenne). La procédure de modification de la Constitution doit, sans aucun doute, être rigide. Mais elle ne doit pas rendre pratiquement impossible l'introduction de modifications dans l'ordre constitutionnel.

89. En termes pratiques, dans le contexte politique actuel de la Serbie, il sera extrêmement difficile pour la coalition majoritaire d'introduire des modifications de la Constitution, nécessaires pour mettre ses dispositions en conformité avec les normes européennes. Nous espérons que cet obstacle sera finalement surmonté.

3.2. Législation électorale

90. Comme nous l'avons indiqué précédemment, la législation électorale serbe ne respecte pas complètement les normes européennes.

91. La loi relative à l'élection des représentants de la République de Serbie adoptée en 2000 et modifiée en dernier lieu en 2004 a été sensiblement améliorée à la lumière des recommandations conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH[22]. Désormais, elle « prévoit d'importantes garanties visant à promouvoir des pratiques électorales démocratiques, notamment des mesures destinées à renforcer la transparence dans l'organisation et la conduite des élections et à protéger le secret du vote[23]. »

92. Elle comporte toutefois un certain nombre de points problématiques, en particulier en ce qui concerne la composition des listes électorales (tout en autorisant le dépôt de listes par les partis politiques et d'autres organisations politiques et groupes de citoyens, elle ne définit pas précisément quelles organisations peuvent être qualifiées de « politiques » ; bien que la loi n'interdise pas la présentation de listes avec un candidat unique, elle ne prévoit pas expressément l'auto-désignation d'un candidat indépendant individuel) et l'attribution des sièges.

93. Le problème précité est particulièrement gênant.

94. Premièrement, la loi introduit un seuil de 5% pour que les listes électorales puissent faire l'objet d'une répartition des sièges (il est cependant renoncé à cette exigence pour les « partis des minorités ethniques », ce qui représente une évolution positive). Pourtant, elle ne définit pas exactement le mode de calcul du seuil de 5%. En vertu de l'article 81, les listes électorales qui obtiennent les suffrages de « 5% des votants » se voient attribuer des sièges. Elle ne dit pas si ces 5% sont calculés par référence au nombre de signatures sur la liste d'émargement ou en décomptant le nombre total de bulletins de vote se trouvant dans les urnes (valides ou non) ou par tout autre moyen. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont recommandé la modification de cet article de manière à préciser que les 5% doivent être calculés par référence au nombre total de bulletins valides. Dans le cas contraire, les électeurs qui signent le registre électoral sans exprimer un vote valide pourraient influencer le scrutin, comme c'était le cas lors des élections précédentes parce que la Commission électorale centrale calculait le seuil de 5% sur la base du nombre de signatures figurant sur les listes d'émargement.

95. Deuxièmement, comme nous l'avons indiqué précédemment, l'article 84 autorise les partis à choisir *arbitrairement* sur leurs listes, *après l'élection,* les candidats qui deviendront membres du Parlement au lieu de déterminer l'ordre des candidats au préalable. Nous partageons l'opinion de la Commission de Venise et

---

[22] Recommandations conjointes sur les lois sur les élections législatives, présidentielles et locales, et l'administration des élections en République de Serbie. CDL-AD(2006)013.

[23] Doc. 11238 Addenda 2. Observation sur les élections législatives en République de Serbie (21 janvier 2007). Rapport de la commission *ad hoc* du Bureau de l'Assemblée, 11 octobre 2007.

de l'OSCE/BIDDH selon laquelle « cette procédure limite la transparence du système et confère aux partis politiques une position de force disproportionnée vis-à-vis des candidats[24].» Envisagée conjointement avec la disposition constitutionnelle sur le mandat impératif des députés, cette disposition constitue une violation grave des normes européennes et une menace au bon fonctionnement des institutions démocratiques.

96. Nous avons aussi constaté que pratiquement la même procédure d'attribution de sièges s'appliquait au sein des assemblées municipales (à l'exception du fait qu'un tiers des sièges sont attribués aux candidats en fonction de leur place sur la liste, l'attribution des sièges restants étant laissée à la discrétion du parti politique, de l'organisation politique ou du groupe de citoyens ayant présenté la liste). Bien que cette procédure soit un peu plus appropriée que le système d'attribution de sièges à l'Assemblée nationale, elle affecte la transparence et accroît de manière disproportionnée l'influence des partis politiques sur la politique au niveau local.

97. Nous recommandons vivement que ces problèmes ainsi que d'autres problèmes identifiés dans l'avis commun de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, soient éliminés dans les plus brefs délais et, en tout état de cause, avant les prochaines élections législatives.

98. Dans le cas contraire, les membres du Parlement et les conseillers municipaux seront toujours « prisonniers » des orientations de la direction de leurs partis et le Parlement ne pourra pas jouer son rôle de forum central du débat politique et d'acteur clé du processus législatif.

3.3. Fonctionnement du Parlement

99. Lors de notre première visite, nous avons rencontré les représentants de la plupart des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale (à l'exception de G17+ et de SRS dont les représentants ont annulé leur participation au dernier moment). Nous avons eu une réunion particulièrement intéressante avec le Président du Parlement Oliver Dulić, qui nous a donné des informations détaillées sur le fonctionnement du Parlement et sur l'ordre du jour des mois à venir.

100. Après l'adoption de la nouvelle Constitution, une nouvelle loi sur l'Assemblée nationale doit être élaborée et un nouvel arsenal de règles de procédure doit être adopté. Nous avons appris que la nouvelle loi sur l'Assemblée nationale était en cours d'élaboration mais qu'un consensus entre les partis politiques sur les principaux aspects du projet devait encore être trouvé et son adoption n'est pas attendue pour bientôt[25]. Nous avons appris que le projet de loi n'a pas réglé l'un des problèmes clés que nous avions mentionnés précédemment, à savoir la nature impérative du mandat des députés. Apparemment, le projet de loi définit les mandats des députés comme des mandats « libres conformément à la Constitution », ce qui confirme en fait la pratique des partis politiques consistant à lier les députés par les instructions qu'ils leur donnent. Cette pratique est manifestement contraire aux normes européennes de la démocratie parlementaire[26]. L'avenir du pays ne saurait dépendre du bon vouloir de trois ou quatre personnes. Le Parlement se doit d'être un forum de dialogue politique où les parlementaires discutent d'options et d'alternatives politiques diverses en tant que représentants libres élus par les citoyens.

101. Encore une fois, nous devons souligner le fait que la Constitution actuelle de Serbie contient un certains nombre de dispositions problématiques représentant un obstacle à d'autres reformes. Une révision complète de la Constitution est nécessaire pour mettre la législation ordinaire / le projet de nouvelle législation en conformité avec les normes européennes.

102. En l'absence de nouvelles règles de procédure, les débats au Parlement sont régis par les règles révisées de procédure de l'Assemblée nationale de la République de Serbie, dans leur version modifiée du 28 juin 2005[27]. Le règlement actuel ne permet pas un débat parlementaire très efficace et rationalisé. Le rôle

---

[24] CDL-AD(2006)013, p.12.

[25] Nous faisons remarquer qu'un autre projet a été proposé par un groupe de députés. Il n'a cependant pas été inscrit à l'ordre du jour. Nous n'avons pas vu le projet ; en conséquence, nous ne pouvons pas savoir s'il est susceptible de renforcer le Parlement conformément aux normes européennes.

[26] Nous faisons remarquer qu'un avis d'experts du Conseil de l'Europe concernant le projet de règlement de l'Assemblée nationale de Serbie, remis au Parlement serbe, comporte une vue d'ensemble très détaillée et très claire des normes européennes clés pour la démocratie parlementaire. Il contient des références expresses au Règlement de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, aux règlement du Parlement européen ainsi qu'à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de Justice de l'Union européenne concernant l'exercice de leur mandat par les membres du Parlement. Nous espérons vivement que cet avis d'experts et les recommandations qui y sont formulées seront pris au sérieux par le législateur serbe et utilisés dans la préparation de la loi sur l'Assemblée nationale.

[27] http://www.parlament.sr.gov.yu/content/eng/akta/poslovnik/poslovnik_ceo.asp

des commissions, dans le cadre de la procédure parlementaire, est particulièrement faible, ce qui signifie qu'en pratique tous les projets de loi et toutes les décisions sont discutés en détail par l'Assemblée nationale en séance plénière. L'adoption de la loi relative à la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale est un exemple particulièrement frappant : nous avons appris que le projet de loi avait été débattu en séance plénière pendant plusieurs jours alors que dans un système parlementaire normal, les lois relatives à la ratification des instruments internationaux sont votées très rapidement si le gouvernement a achevé les travaux préparatoires et que les commissions parlementaires concernées ont émis un avis favorable.

103. Les lacunes affectant le règlement parlementaire ne sont pas la seule raison de la faiblesse des commissions parlementaires. Qui plus est, le Parlement souffre cruellement d'un manque de personnel compétent qui pourrait apporter aux députés une expertise non seulement en matière procédurale, mais également sur le fond des propositions débattues.

104. Nous recommandons vivement que le personnel de l'Assemblée nationale soit renforcé en vue de permettre au Parlement de devenir un acteur à part entière du processus législatif.

3.4. Fonctionnement de l'Institution nationale des droits de l'homme (Bureau du Défenseur des droits des citoyens)

105. Nous sommes agréablement surpris par la discussion que nous avons eue avec le nouveau Défenseur des droits des citoyens (Médiateur) Saša Janković. Il a été élu par l'Assemblée nationale le 29 juin 2007 par 143 voix sur un total de 250. Sa nomination a été bien accueillie par les principales parties prenantes; nous avons donc eu l'impression qu'il existait un large accord sur la nécessité d'établir une Institution nationale des droits de l'homme en Serbie, sachant que toutes les tentatives précédentes de désignation d'un Médiateur ont échoué depuis l'adoption de la loi en 2005.

106. La nomination du Médiateur doit être saluée. M. Janković semble être plein de nouveaux projets et d'idées sur la façon d'organiser son bureau. Nous nous félicitons notamment de son intention de collecter des données sur les violations des droits de l'homme, en mettant l'accent en priorité sur les cas de discriminations et de violations des droits des minorités nationales. Nous félicitons le nouveau Médiateur pour son intention d'exercer pleinement son droit d'initiative législative afin de travailler sur des lois attendues de longue date et dont le besoin se fait cruellement sentir, par exemple en ce qui concerne le code de conduite des fonctionnaires.

107. Ces projets bienvenus ne seront toutefois pas mis en œuvre si le bureau du Médiateur ne dispose pas de moyens appropriés pour fonctionner correctement.

108. A la date de notre réunion avec le Médiateur (septembre 2007), son bureau n'était pas encore pleinement opérationnel. M. Janković occupait à titre provisoire des locaux dans le bâtiment de l'Assemblée nationale. De même, le Médiateur ne disposait pas alors de personnel suffisant pour exercer ses fonctions légales. Nous avons été informés que le projet d'organigramme prévoyant 62 membres du personnel et quatre adjoints pour seconder le Médiateur avait été transmis à la commission compétente de l'Assemblée nationale au début du mois de septembre et inscrit à l'ordre du jour du Parlement parmi les derniers points à examiner lors de la session en cours. Nous avons été particulièrement surpris de constater que la commission parlementaire souhaitait demander l'avis du Gouvernement concernant l'organigramme. Cela semble complètement inopportun car le Médiateur est essentiellement une institution parlementaire.

109. Toutefois, par la suite, la délégation serbe à l'Assemblée nous a informés que le gouvernement et l'Assemblée nationale avaient adopté le budget proposé par le Médiateur, d'un montant de 92 millions de dinars (environ 1,1 million d'euros) pour l'année 2008. L'Assemblée nationale a aussi adopté la loi sur la création de l'institution du Médiateur. Le bureau du Médiateur a commencé à fonctionner le 24 décembre 2007 avec 15 employés empruntés à d'autres services publics pour une durée déterminée afin de mener les activités élémentaires de l'institution. En même temps, un concours pour recruter 22 personnes supplémentaires a été ouvert et cinq autres employés ont été engagés en dehors de la procédure normale de recrutement. Une fois la procédure terminée, 27 personnes supplémentaires viendront renforcer le bureau du Médiateur qui a déjà reçu un grand nombre de plaintes écrites et orales des citoyens ainsi que des demandes d'aide et de conseils. Bientôt, le bureau du Médiateur sera définitivement installé dans le bâtiment actuellement utilisé par la Cour suprême de Serbie (qui déménagera dans de plus grands locaux). Nous sommes dans l'attente de l'élection par l'Assemblée nationale des adjoints du Médiateur qui seront, conformément à la loi, spécialisés dans les droits des personnes privées de liberté, l'égalité entre les hommes et des femmes, les droits de l'enfant, les droits des membres des minorités nationales et les droits des personnes handicapées. Nous nous félicitons de ces mesures positives.

110. Toutefois, même si elle est importante, la mise en place de conditions matérielles appropriées n'est pas le seul défi que l'institution du Médiateur ait à relever en Serbie. A moyen terme, la législation régissant le fonctionnement du Médiateur pourrait être améliorée à la lumière des normes européennes.

111. Dans son avis sur la Constitution de Serbie, la Commission de Venise a fait remarquer qu'il était regrettable que le Médiateur ne soit pas protégé contre une révocation injustifiée par l'Assemblée nationale avant la fin de son mandat. Alors que le Médiateur devrait effectivement faire rapport à l'Assemblée nationale, il est contestable de préciser qu'il est supervisé par celle-ci (article 99) et qu'il doit rendre compte de son travail à l'Assemblée[28].

112. D'autres aspects préoccupants ressortent de la loi sur le Défenseur des droits des citoyens (Médiateur), laquelle a été adoptée en 2005 puis modifiée en juin 2007. Cette loi a été examinée conjointement par la Commission de Venise et par le Bureau du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe en 2004[29]. Nous saluons le fait que plusieurs recommandations importantes des experts du Conseil de l'Europe ont été intégrées à la version définitive de la loi. Certains aspects problématiques n'ont cependant pas été modifiés.

113. Trois aspects de la loi pourraient, à notre avis, être améliorés.

114. Premièrement, le Médiateur est désigné par l'Assemblée nationale par un vote à la majorité absolue (article 4). Cela constitue, de fait, une amélioration par rapport à la version précédente de la loi qui prévoyait la majorité simple. Cette procédure ne suit toutefois pas la recommandation des experts du Conseil de l'Europe selon laquelle le Médiateur doit être désigné à la majorité qualifiée des membres du Parlement (2/3 ou 3/5). Nous sommes d'accord avec les experts du Conseil de l'Europe sur le fait que le choix du Médiateur doive recueillir un large consensus pour garantir la confiance du public en son indépendance. Nous rejoignons aussi la Commission de Venise sur le fait qu'il est important de prévoir des garanties contre sa révocation injustifiée par l'Assemblée nationale avant la fin de son mandat. Selon la loi, le Médiateur peut être révoqué par une majorité absolue des votes sur la base d'un certain nombre de critères dont certains sont plutôt vagues (par exemple, l'article 12, paragraphe 12, alinéa 1, qui dispose qu'un Médiateur peut être révoqué « pour incompétence ou négligence dans l'exercice de ses fonctions »). Une procédure impliquant un vote à la majorité qualifiée serait bien plus appropriée.

115. Deuxièmement, nous sommes préoccupés par le fait que les critères de sélection du Médiateur soient quelque peu restrictifs. Selon l'article 5, un candidat doit être titulaire d'un « diplôme en droit; [justifier] d'au moins dix ans d'expérience dans des emplois liés au domaine de compétence du [Médiateur], [posséder] une haute moralité et de hautes qualifications (?); une expérience significative en matière de protection des droits civils. » Nous sommes d'accord avec les experts du Conseil de l'Europe pour dire que l'obligation de détenir un diplôme en droit ne devrait pas être une condition requise pour être médiateur et que l'obligation d'une expérience professionnelle semble vague et pourrait être interprétée de manière restrictive. Elle pourrait décourager des candidats compétents de postuler, faute d'expérience professionnelle spécifique. Nous aurions aimé que les deux premiers critères soient supprimés de la loi ; les deux autres critères semblent largement conformes aux conditions de la plupart des mandats nationaux et internationaux de Défenseurs des droits de l'homme.

116. Troisièmement, nous sommes préoccupés par la rigidité de la procédure d'introduction des plaintes qui est trop semblable à celle des tribunaux (article 27). Bien que la procédure ait été améliorée (et, en particulier, nous saluons le fait que le personnel du Médiateur soit désormais tenu d'apporter une aide technique au plaignant pour rédiger sa plainte si le plaignant en fait la demande), nous pensons que des conditions trop strictes pour le dépôt des plaintes sont contraires à la nature même de l'institution.

3.5. Fonctionnement du Bureau du Commissaire chargé de l'accès aux informations d'intérêt général

117. Le Commissaire chargé de l'accès aux informations d'intérêt général doit faire globalement face aux mêmes problèmes que ceux qui se posent au Médiateur. M. Rodoljub Šabić a été nommé Commissaire par l'Assemblée nationale le 12 décembre 2004, mais son bureau n'est devenu pleinement opérationnel qu'à la fin du mois de mai 2005, près de six mois après sa nomination. Actuellement, M. Šabić travaille avec seulement six employés alors que l'organigramme approuvé par le Parlement ne prévoit pas moins de 21 personnes pour le seconder dans sa mission de Commissaire.

[28] CDL-AD(2007)004, p.13.
[29] CDL-AD(2004)041, avis 318/2004 du 6 décembre 2004.

118. Nous avons été particulièrement impressionnés par l'engagement personnel de M. Šabić dans son travail. En tant que praticien du droit, au cours des six premiers mois, il s'est personnellement investi dans son travail en vue d'accélérer le fonctionnement de son bureau. L'OSCE lui a fourni une aide appréciable en termes de formation de son personnel.

119. Le Bureau du Commissaire a été créé sur la base de la loi sur le libre accès aux informations d'intérêt général, adoptée le 2 novembre 2004 et modifiée le 13 juin 2007. La loi définit la notion « d'information d'intérêt général » et réglemente le mode d'exercice par les citoyens de leur droit d'obtenir des informations d'intérêt général et l'obligation des organismes publics de fournir ces informations aux citoyens. Le Bureau du Commissaire a été mis en place pour contrôler le respect de l'obligation des pouvoirs publics de fournir des informations d'intérêt général aux citoyens et d'examiner les recours contre les décisions des organismes publics concernant la fourniture d'informations d'intérêt général. Le Commissaire est nommé et révoqué par l'Assemblée nationale à la majorité absolue. Les critères de nomination et de révocation du Commissaire sont très semblables à ceux applicables au Médiateur. Pour être nommé, le candidat doit détenir un diplôme en droit, posséder au moins dix ans d'expérience professionnelle et jouir d'une bonne réputation et de compétences démontrées dans le domaine de la protection et de la promotion des droits de l'homme. Le Commissaire peut être révoqué par l'Assemblée nationale sur l'initiative d'un tiers des députés et, notamment, pour un exercice de ses « fonctions de manière non professionnelle et non consciencieuse ».

120. Bien que nous comprenions que la fonction du Commissaire exige une certaine compétence professionnelle, nous doutons que les obligations de détenir un diplôme de droit, de posséder dix ans d'expérience et de démontrer des compétences en matière de droits de l'homme soient justifiées. Ces obligations semblent restrictives et sont susceptibles de décourager des candidats compétents de postuler pour le poste.

121. De même, nous sommes préoccupés par le fait que les décisions de nomination et de révocation soient prises à la majorité absolue. Cela signifie que le Commissaire peut en pratique être nommé et révoqué par une coalition majoritaire sans consulter l'opposition et sans un accord éventuel avec celle-ci. Le commissaire chargé de l'accès aux informations publiques exerce une fonction très importante de protection et de promotion de la transparence dans le travail de l'administration publique et de protection du droit des citoyens à l'information. La nomination et la révocation du Commissaire doivent découler du consensus de tous les acteurs politiques représentant la majorité et l'opposition.

122. En conséquence, nous recommandons de modifier la loi en y introduisant une obligation de majorité qualifiée pour la nomination et la révocation du Commissaire.

123. Cela étant dit, les résultats du travail du Commissaire sont méritoires. Toutes les informations sur les activités du Commissaire peuvent être facilement consultées sur son site web (http://www.poverenik.org.yu/) en serbe et en anglais. Les formulaires de demande d'informations et de plainte peuvent également être téléchargés en serbe et en anglais. Des statistiques ainsi que des rapports mensuels et annuels sont également disponibles.

124. Nous saluons, en particulier, la présence sur le site web du Guide relatif à la loi sur la liberté d'accès aux informations d'intérêt général, qui est publié non seulement en serbe mais également en anglais ainsi que dans plusieurs langues minoritaires (albanais, bulgare, hongrois, roumain, ruthène et slovaque).

125. Parmi les exemples positifs récents du travail du Commissaire, on peut citer son rôle dans le scandale concernant la publication de l'octroi du marché de construction et d'entretien de l'autoroute Horgoš – Požega. Le contrat relatif à la construction de l'autoroute a été signé en mars avec le consortium hispano-autrichien FCC-Alpina. Immédiatement après la signature, des rumeurs ont circulé concernant certains accords financiers préférentiels qui auraient été accordés au consortium en termes de perception et d'utilisation des droits de péage. Les autorités de Voïvodine se sont plaintes, au plus haut niveau, auprès du Gouvernement serbe en alléguant que les conditions du contrat violaient les intérêts de la Province autonome et elles ont demandé son annulation. Parallèlement, le Gouvernement a refusé de rendre public le contrat en invoquant une clause de confidentialité spéciale qui l'empêchait de déclassifier le contrat sans l'accord exprès des partenaires étrangers. Le Commissaire chargé de la liberté d'accès aux informations publiques a fait une déclaration publique dans laquelle il soulignait que ces règles de confidentialité étaient contraires à la Constitution serbe et à la loi sur la liberté d'accès aux informations publiques qui garantissent le droit des citoyens d'avoir accès aux informations publiques et qui n'autorisent des restrictions dans l'exercice de ce droit qu' « aux fins de protéger des intérêts supérieurs contre un grand danger dans le cadre d'une société démocratique ». Il a également fait remarquer que les pouvoirs publics avaient l'obligation de garantir que ces principes constitutionnels et légaux sont appliqués par toutes les institutions, notamment les

partenaires étrangers qui opèrent dans le cadre du droit serbe. Le non-respect de cette obligation fondamentale serait particulièrement dommageable dans le contexte actuel d'harmonisation de l'ordre juridique serbe avec l'acquis de l'Union européenne[30].

126. A la suite de l'intervention du Commissaire, le Gouvernement a finalement décidé de divulguer les conditions du marché, en restreignant toutefois l'accès à certaines annexes du contrat qui régissent apparemment des aspects financiers de la mise en œuvre du contrat et les garanties bancaires.

127. Nous n'avons pas pour mission d'enquêter sur les aspects techniques et financiers de l'octroi de marchés pour la construction d'autoroutes en Serbie. Nous nous abstiendrons donc de faire des commentaires sur ce point. Nous ne pouvons toutefois nous empêcher de souligner que, dans une société démocratique régie par le principe de la primauté du droit, toutes les institutions publiques doivent se conformer aux règles et que les citoyens doivent avoir la possibilité de contrôler des dépenses publiques afin que les responsables politiques rendent des comptes. Nous espérons donc que la question de l'accès à toutes les informations relatives à la construction de l'autoroute sera finalement réglée en toute transparence et conformément au droit.

3.6. La démocratie locale

128. La ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) constitue une évolution dont on peut se féliciter. La ratification de la Charte faisait partie des engagements non remplis que l'Union des Etats avait pris de longue date et omis de satisfaire avant sa dissolution. Nous félicitons les autorités serbes pour la ratification de la Charte qui constitue désormais le fondement juridique du renforcement de la démocratie locale.

129. Cependant, la démocratie locale doit encore être renforcée.

3.6.1. Accords institutionnels

130. Le statut des municipalités est régi par la Constitution et la nouvelle loi sur l'autonomie locale adoptée le 29 décembre 2007. Cette loi ainsi que la loi sur l'organisation territoriale, la loi sur la ville-capitale, la loi sur les élections locales, a introduit quelques changements dans le système d'autonomie locale. En particulier, la loi sur l'organisation territoriale a donné le statut de ville à 19 municipalités supplémentaires ; actuellement, la Serbie est divisée en 150 municipalités, 23 villes et la ville-capitale (Belgrade). L'Assemblée nationale de la République de Serbie a compétence pour décider de la création de nouvelles municipalités et villes ainsi que pour modifier les frontières ou dissoudre les entités existantes d'autonomie locale. Tout changement territorial ne peut être mis en place qu'à la suite d'un référendum consultatif demandé par l'Assemblée municipale ou par 10 % des habitants de la municipalité.

131. Selon la nouvelle législation, l'Assemblée municipale est l'organe de plus haut niveau de l'unité d'autonomie locale ; les maires sont élus à bulletin secret parmi les membres de l'Assemblée pour un mandat de quatre ans. Les élections locales sont organisées sur la base du système proportionnel avec un seuil électoral de 5 % (qui est supprimé pour les partis et coalitions de partis des minorités nationales). Ces changements semblent en accord avec les normes de la Charte européenne de l'autonomie locale. En outre, les accords institutionnels et financiers relatifs aux collectivités locales nécessitent certaines améliorations de fond.

3.6.2. Attribution de nouvelles compétences

132. A compter du 1er janvier 2007, les municipalités sont autorisées à assumer de nouvelles missions dans le domaine de l'administration et de la collecte des impôts locaux, de l'achat et de l'entretien d'équipements de soins de santé de base, du transport des enfants d'âge préscolaire et de la gestion de Centres d'action sociale. Le transfert de nouvelles missions se fait de manière progressive ; le processus devrait s'achever en 2009.

133. Alors que le transfert de la responsabilité consistant à organiser le transport des enfants d'âge préscolaire n'a pratiquement aucune incidence sur les budgets municipaux, le transfert d'autres responsabilités nécessite le développement de mécanismes financiers complexes et efficaces. Cela ne s'applique toutefois pas à la collecte et à l'administration des impôts locaux. Cette mission est hautement lucrative et peut augmenter le potentiel de ressources propres au niveau local.

[30] http://www.poverenik.org.yu/saopstenja_eng.asp

134. Le transfert de missions dans le domaine de la santé de base et dans le secteur social peut être source de complications pour les municipalités. En plus de la conception de nouveaux mécanismes financiers pour couvrir les coûts de ces nouvelles missions, la décentralisation exige un transfert d'équipements et de personnels utilisés pour le moment par les ministères au sein de l'administration centrale pour effectuer les mêmes missions. Ce processus de transfert est délicat car il doit être étroitement coordonné avec la révision de l'ensemble des stratégies de fourniture de services publics et des plans directeurs des réseaux.

135. Dans ce contexte, nous pensons que le développement d'une stratégie complètement intégrée de transfert des missions de services du niveau central vers les municipalités**,** sous la direction énergique du ministère de la Fonction publique et de l'Autonomie locale, des ministères spécialisés et du ministère des Finances, est nécessaire pour garantir un processus de transfert harmonieux et efficace.

3.6.3. Décentralisation fiscale

136. Le développement de la décentralisation fiscale est étroitement lié à l'attribution de nouvelles responsabilités sectorielles aux municipalités. Le transfert de nouvelles missions ne doit pas être mis en œuvre aux frais des autorités locales. Le financement doit correspondre à la compétence et de nouveaux mécanismes financiers doivent être conçus pour couvrir les dépenses liées aux nouvelles responsabilités incombant aux municipalités (par exemple, subventions en bloc, subventions compensatoires, etc.).

137. La loi adoptée en 2007 sur les finances des collectivités locales a introduit un nouveau système de péréquation financière fondé sur des critères objectifs. Les simulations réalisées au stade de l'élaboration de la loi laissent présager d'une amélioration substantielle de la péréquation fiscale horizontale entre municipalités. Mais les effets à long terme du nouveau système de péréquation doivent être contrôlés au fil du temps, au fur et à mesure de l'accroissement des responsabilités (et des dépenses) des collectivités locales.

138. La nouvelle loi sur les finances locales a fait de l'impôt foncier l'une des principales ressources propres des municipalités. L'administration de cet impôt est toutefois problématique en raison du manque de données cadastrales à jour et de l'absence de système moderne et efficace d'évaluation des biens. Certaines municipalités tentent de concevoir leurs propres systèmes avec l'aide de donateurs étrangers. Un système national complet doit encore être développé.

139. Nous estimons que la nouvelle Commission pour le financement intercollectivités doit jouer un rôle moteur dans le contrôle de la mise en œuvre des nouveaux accords financiers pour les collectivités locales, en faisant, s'il y a lieu, des recommandations sur d'éventuelles améliorations.

3.6.4. Attribution des biens

140. Après l'adoption de la loi sur le patrimoine de la République de Serbie qui avait « nationalisé » tous les biens des collectivités locales, les municipalités ont souffert, des années durant, d'une ingérence systématique des autorités centrales dans toutes les transactions immobilières réalisées au niveau local. Cela a créé d'importants obstacles au développement économique local et découragé des investisseurs potentiels de lancer des projets avec les autorités locales.

141. La nouvelle Constitution semble autoriser les municipalités à détenir des biens mais elle laisse à la législation ordinaire le soin de définir les règles régissant les droits de propriété des autorités locales. Une loi sur la délimitation des biens de l'Etat et des collectivités locales est donc nécessaire. Parallèlement, une législation régissant l'utilisation des biens soumis au régime du droit public et des biens soumis au régime du droit privé doit être adoptée. L'attribution des biens est étroitement liée à la question de la restitution des biens nationalisés lors de l'instauration de la Yougoslavie socialiste.

142. Nous estimons que l'élaboration d'un arsenal complet de lois sur les biens et les droits de propriété doit être l'une des toutes premières priorités du Gouvernement, afin de permettre aux municipalités (et aux autorités centrales) de disposer librement de leurs biens, dans les limites du droit, de manière à promouvoir le développement local et régional, en particulier dans le cadre des programmes de préadhésion de l'UE.

3.6.5. Relations entre les autorités centrales et locales

143. Le système de contrôle administratif de l'action des autorités locales établi par la loi sur l'autonomie locale semble assez complexe. Il n'existe pas de contrôle automatique des actes des collectivités locales mais le Gouvernement, par l'intermédiaire du ministère responsable de l'autonomie locale, peut engager une

procédure devant la Cour constitutionnelle s'il considère qu'un acte donné d'une municipalité contrevient à la Constitution ou à la loi, crée un préjudice irréparable ou porte atteinte aux droits et libertés des citoyens. Dans l'attente de la décision de la Cour constitutionnelle, l'acte contesté est suspendu sur décision du Gouvernement.

144. Le ministère chargé de l'autonomie locale peut également contester un acte d'une collectivité locale devant la Cour suprême s'il estime que l'acte en question viole les statuts de la municipalité.

145. Le ministère est habilité à annuler des actes administratifs de faible importance, pris par des municipalités, à la suite d'une « procédure de conciliation ». Il est supposé que la décision du ministère peut être attaquée en justice bien que la loi ne le prévoie pas expressément.

146. Bien qu'ils soient formellement conformes aux normes européennes, les accords juridiques en vigueur ne semblent pas offrir de protection adéquate aux municipalités car les Cours constitutionnelle et suprême peuvent ne pas être en mesure d'examiner toutes les affaires de manière efficace et dans des délais raisonnables. Une procédure plus efficace et rationalisée de contrôle de légalité, garantissant une intervention efficace et dans des délais raisonnables de l'autorité judiciaire, est nécessaire pour satisfaire aux principes de la Charte européenne de l'autonomie locale.

147. Les autorités locales peuvent aussi contester la constitutionnalité de la légalité d'une loi ou d'un acte général de la République ou de la Province autonome devant la Cour suprême. Les actes individuels des organes d'Etat peuvent aussi être faire l'objet de recours devant la Cour suprême.

3.6.6. Autonomie provinciale

148. Lorsque Milošević était au pouvoir, la large autonomie traditionnellement accordée à la Province autonome de Voïvodine a été sensiblement réduite. La nouvelle Constitution de 2006 n'est pas parvenue à remédier à la situation et les compétences actuelles de la Province ne sont, en fait, pas différentes de celles exercées sous le régime de l'ancienne Constitution. C'est, de fait, la raison pour laquelle les autorités provinciales étaient contre la Constitution et ont appelé au boycott du référendum. Il ressort de nos réunions avec les autorités provinciales que, bien qu'elles n'aient pas été satisfaites des dispositions de la nouvelle Constitution, elles ont accepté de travailler dans le cadre de celle-ci en proposant des modifications et une nouvelle législation visant à accroître l'autonomie de la Province. Nous saluons cette attitude positive et constructive.

149. Cela étant dit, la nouvelle Constitution comporte certaines garanties majeures concernant les « droits acquis» de la Province, en particulier en matière financière. L'article 184, notamment, garantit que le budget de la Province autonome de Voïvodine doit représenter au moins 7% du budget de la République de Serbie. Nous ne sommes pas favorables à de tels seuils relativement volatiles en ce qui concerne les ressources financières des autorités régionales ou locales et nous aurions préféré une formulation différente reposant éventuellement sur le principe de proportionnalité des ressources financières par rapport aux compétences décentralisées, conformément à la Charte européenne de l'autonomie locale. Cependant, nous reconnaissons qu'il s'agit d'un élément positif qui représente une garantie majeure et qui doit être renforcé au fur et à mesure des progrès de la décentralisation.

150. Les autorités de la Province autonome de Voïvodine travaillent actuellement sur le nouveau projet de Statut de la Province qui, en vertu de la loi relative à l'application de la Constitution, doit être soumis à l'Assemblée nationale de Serbie dans un délai maximum de 90 jours à compter de la constitution de la nouvelle Assemblée Provinciale. Nous invitons les autorités de la Province autonome et les autorités de Belgrade à travailler en étroite coordination sur le projet de Statut. Il serait souhaitable de demander des conseils au Conseil de l'Europe pour la rédaction de cet important document juridique.

151. En outre, nous avons appris que des discussions se tiennent à différents niveaux en ce qui concerne la possibilité d'instaurer d'autres provinces en Serbie, ce qui créerait ainsi un nouveau niveau intermédiaire de gouvernement entre Belgrade et les autorités locales. Nous nous félicitons de ces décisions, la régionalisation étant une bonne façon d'améliorer les règles de la démocratie.

152. La régionalisation améliorera la capacité des pouvoirs publics à gérer des compétences décentralisées de manière plus rentable et efficace, conformément au principe de subsidiarité. Elle créera, en outre, un fondement approprié pour la gestion des réformes structurelles, en renforçant ainsi la capacité des autorités serbes à absorber le financement de préadhésion de l'UE. Nous encourageons toutes les parties prenantes à continuer d'examiner cette question. Sans préjudice de la place particulière occupée par la Voïvodine, son statut actuel pourrait être utilisé comme modèle pour encourager d'autres discussions.

4. Primauté du droit

4.1. Réforme de la justice

153. La réforme du système judiciaire est régie par la stratégie nationale de réforme judiciaire adoptée en avril 2006. La stratégie semble complète et constituer un document bien écrit qui fixe des objectifs prioritaires de réforme pour la période 2006 – 2011. Elle prévoit la mise en place d'une commission de mise en œuvre de la stratégie réunissant des représentants du ministère de la Justice, de la Cour suprême, de l'Assemblée nationale, du Parquet, du Centre de formation judiciaire ainsi que des associations professionnelles de juges, de procureurs et de praticiens du droit[31].

154. La stratégie est axée sur quatre piliers du système judiciaire, c'est-à-dire l'indépendance, la transparence, la responsabilité et l'efficacité. Elle vise à renforcer le rôle du Conseil supérieur de la magistrature en le transformant en une structure puissante et indépendante chargée, à moyen terme, de la gestion du système judiciaire, le ministère de la Justice n'assumant que les missions qui ne peuvent pas être déléguées au Conseil supérieur de la magistrature.

155. Tout en nous félicitant de ces buts légitimes, nous sommes préoccupés par leur mise en œuvre dans la pratique. L'efficacité de la mise en œuvre des stratégies de réforme dépend, dans une large mesure, de la disponibilité de plans d'action concrets et bien articulés et de la bonne coopération entre les principales parties prenantes dans le cadre de petites commissions opérationnelles de mise en œuvre (à savoir des groupes d'action chargés de surveiller des éléments spécifiques de la stratégie, des groupes de travail sur les projets de loi, des équipes d'experts pour proposer des options alternatives). Certain de nos interlocuteurs se sont plaints de la lenteur du rythme de mise en œuvre des réformes en affirmant que la commission de mise en œuvre de la stratégie était paralysée depuis sa mise en place.

4.1.1. Cadre législatif

156. Lors de nos visites, nous avons eu l'occasion d'évoquer longuement avec M. Dušan Petrović, ministre de la Justice, la mise au point d'une nouvelle législation sur le système judiciaire et les parquets. M. Petrović a paru envisager avec beaucoup d'enthousiasme le défi des plus complexes auquel son ministère est confronté, en particulier s'agissant de la rédaction d'un nouvel arsenal législatif sur le statut de la Cour constitutionnelle, l'organisation des tribunaux, le statut des juges et du Conseil supérieur de la magistrature, l'organisation du ministère public, le statut des procureurs et le Conseil national des procureurs. Il nous a indiqué que, d'après les projets de son ministère, tous les textes de loi nécessaires à la mise en œuvre de la réforme de la justice seraient prêts à la fin de 2007 et soumis à la procédure avant mars 2008 afin que la réforme soit achevée à la fin de 2008.

157. Nous nous félicitons de la qualité de la coopération instaurée entre le ministère de la Justice et les experts du Conseil de l'Europe dans le cadre d'une initiative conjointe du Conseil de l'Europe et de l'AER sur l'application de la stratégie nationale de réforme du système judiciaire[32]. La méthode adoptée par le ministère semble pleine de bon sens. Elle consiste, dans un premier temps, à se mettre d'accord sur un certain nombre de principes fondamentaux concernant la réforme des parquets. Ces principes jetteront les bases pour l'élaboration d'autres textes législatifs.

158. Dans cette partie de notre rapport, nous nous intéresserons principalement à l'analyse des Principes fondamentaux de la réforme du système judiciaire ; quant aux Principes fondamentaux de la réforme des parquets, ils seront abordés plus en détail au paragraphe 4.2.

159. Les Principes fondamentaux de la réforme de la justice forment un long document complet visant à jeter les fondements du processus d'élaboration de la législation sur le statut de la magistrature. Ce texte exhaustif décrit les grands principes sur lesquels le système judiciaire doit être fondé, les caractéristiques essentielles du statut des juges, l'organisation des tribunaux, le statut et le mandat du Conseil supérieur de la magistrature, les principes régissant l'élection des juges et des présidents de tribunaux, les droits et les devoirs des juges et des présidents de tribunaux, les principes applicables à l'évaluation du travail des juges

[31] Nous faisons remarquer que l'Association des juges et l'Association des procureurs considèrent que la composition de la Commission n'est pas suffisamment équilibrée. Sur les 11 membres, il n'y a que deux juges et un procureur. Il ressort de notre réunion avec les associations professionnelles que les juges et les procureurs ont eu le sentiment de ne pas être suffisamment associés au processus de consultation.
[32] La mise en œuvre de cette initiative conjointe a commencé en avril 2007.

et des présidents de tribunaux, la responsabilité des juges en matière disciplinaire, ainsi que les modalités relatives à la fin de leur mandat.

160. Ces Principes fondamentaux visent à préciser et à renforcer un certain nombre de garanties constitutionnelles afférentes à l'indépendance du pouvoir judiciaire conformément à quelques normes internationales inscrites dans diverses conventions et recommandations internationales. Nous nous félicitons en particulier des références expresses aux principaux instruments juridiques du Conseil de l'Europe sur l'indépendance du système judiciaire qui constituent l'acquis européen dans ce domaine[33]. Les Principes fondamentaux ont été examinés par les experts dans le cadre de l'initiative conjointe du Conseil de l'Europe et de l'AER.

161. En vertu de ces Principes fondamentaux, la réforme du système judiciaire en Serbie doit répondre aux nouvelles prescriptions de la Constitution, qui définit un certain nombre de garanties essentielles concernant l'indépendance de la justice. L'article 3 de la Constitution confirme les principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de la justice. Par ailleurs, l'article 32 garantit le droit à un procès équitable, défini comme étant « le droit à ce que sa cause soit entendue publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial établi par la loi ». Quant à l'indépendance des juges, elle est garantie par les dispositions de l'article 146, qui dispose « qu'un juge a un mandat permanent » et que, « exceptionnellement, une personne ayant été élue à un poste de juge pour la première fois est élue pour une période de trois ans ».

162. Cette démarche est conforme aux normes du Conseil de l'Europe. En vertu du paragraphe 60 de l'Avis n° 1(2001) du Conseil consultatif de juges européens, « l'inamovibilité des juges devrait être un élément exprès de l'indépendance des juges consacrée au niveau interne le plus élevé. »

163. Nous partageons cependant les inquiétudes des experts du Conseil de l'Europe eu égard à l'élection des juges pour le premier mandat « probatoire » de trois ans. En fait, conformément aux Principes fondamentaux, « l'Assemblée nationale [doit] élire un juge pour la première fois en choisissant parmi les candidats désignés par le Conseil supérieur de la magistrature ». Ce principe est de nature à conférer à l'Assemblée nationale le pouvoir discrétionnaire d'élire un juge sur la base de critères abstraits. Comme mentionné plus haut, le rôle de l'Assemblée nationale dans la nomination des fonctionnaires de la justice devrait être une pure formalité : elle devrait entériner officiellement les candidatures proposées par le Conseil supérieur de la magistrature sans avoir le droit de choisir parmi les candidats. Toute marge de manœuvre que l'on pourrait donner en la matière à l'Assemblée nationale risquerait d'entraîner une politisation indue du processus.

164. Par ailleurs, du simple point de vue logique, il semblerait mal avisé de donner en quelque sorte à l'Assemblée nationale le pouvoir de vérifier une deuxième fois les compétences de candidats ayant reçu une formation, obtenu un diplôme du futur Institut national de formation des juges et franchi toutes les étapes des procédures de sélection au niveau du Conseil supérieur de la magistrature.

165. De même, ainsi que nous l'avons indiqué précédemment, les modalités de l'élection des membres du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) devront être repensées. En particulier, nous estimons comme les experts que l'Assemblée nationale ne doit jouer qu'un rôle honorifique de confirmation des candidats élus directement par les juges, les avocats en exercice et les doyens des facultés de droit. Ces propositions doivent être contraignantes pour l'Assemblée nationale, qui ne doit pas être autorisée à faire un choix sur la liste des candidats proposés.

166. Nous approuvons également la recommandation faite par les experts de revoir la « répartition des sièges » entre les membres du CSM occupant des sièges électifs, en vertu de laquelle ces membres devraient être par niveaux de juridiction, et non désignés en tant que représentants de tel ou tel type de tribunal. En réalité, la majorité des juges sont nommés par des tribunaux de première instance ; ils devraient donc avoir droit à un nombre plus important de sièges au Conseil supérieur de la magistrature.

167. Nous nous félicitons de la démarche adoptée dans les Principes fondamentaux s'agissant de l'application de l'article 7 de la loi constitutionnelle. Seuls les juges appelés à siéger au sein de tribunaux nouvellement constitués devraient être élus conformément aux dispositions de la Loi relative à la mise en œuvre de la Constitution. Une renomination de l'ensemble des juges du pays irait à l'encontre du principe

[33] Il s'agit de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de la Recommandation R(94)12 du Comité des Ministres sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges, la Charte européenne sur le statut des juges, ainsi que l'Avis n°1(2001) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) sur les normes relatives à l'indépendance et l'inamovibilité des juges.

d'inamovibilité du juge garanti par la Constitution et contredirait l'acquis européen en matière d'indépendance du pouvoir judiciaire.

168. Pour le reste, les Principes fondamentaux semblent conformes à l'acquis européen. Le système judiciaire est composé d'un ensemble de tribunaux de compétence générale ou spéciale, et l'organisation des tribunaux paraît avoir été définie de manière convenable. Nous nous félicitons en particulier de la mise en place prévue d'un vaste dispositif de mesure et d'évaluation du travail des juges, fondé sur des critères objectifs et orchestré par le Conseil supérieur de la magistrature. Les rapports d'évaluation pourraient effectivement constituer un mécanisme efficace de lutte contre la corruption au sein du système judiciaire, dans la mesure où l'on prévoit qu'un rapport défavorable (de même que des infractions disciplinaires graves ou répétées) pourrait donner lieu à des procédures pour révocation du magistrat concerné. Un droit d'appel auprès de la Cour constitutionnelle est également prévu.

169. Nous avons appris que la préparation de la loi relative à l'Institut national de formation des juges était coordonnée par un groupe de travail créé par le ministère de la Justice en coopération avec l'OSCE. L'Institut contrôlera toutes les étapes de l'enseignement et de la formation dans les instances judiciaires. Cette loi sera transmise à l'Assemblée nationale pour examen et adoption en octobre 2008.

170. Néanmoins, les Principes fondamentaux de la réforme du système judiciaire resteront un ensemble de solides déclarations de principe, à moins qu'ils ne soient transposés dans un texte de loi spécifique. Nous espérons que le ministère de la Justice, avec l'aide des experts du Conseil de l'Europe, achèvera promptement le processus d'élaboration afin de finaliser les fondements juridiques nécessaires à la construction d'une justice moderne, efficace et indépendante en Serbie.

171. Nous nous félicitons de l'adoption par le Parlement, le 24 novembre 2007, de la loi sur la Cour constitutionnelle. La promulgation de ce projet de loi est déterminante, puisque la Cour constitutionnelle a cessé de fonctionner à l'automne 2006, avec le départ à la retraite du Président de la Cour. Depuis cette date, le Président n'avait pas été remplacé, et la Cour ne s'était pas réunie une seule fois étant donné que le règlement prévoit que les sessions de la Cour ne peuvent être convoquées que par son Président. Au cours de la même séance, le Parlement a élu cinq juges de la Cour à partir de la liste de dix candidats soumise par le Président. En même temps, le Parlement a approuvé une liste de dix candidats devant être soumise au Président pour la nomination de cinq juges faisant partie du « quota » présidentiel. A la suite de quoi, le Président a nommé cinq membres de la Cour sur son quota et la Cour a repris ses activités[34].

172. Le texte de la loi sur la Cour constitutionnelle ne nous a pas été fourni. Par conséquent, nous ne sommes pas en mesure d'analyser la conformité de la loi adoptée avec les normes du Conseil de l'Europe et les recommandations de ses experts. Nous évoquerons par conséquent dans le présent rapport un certain nombre de préoccupations formulées par la Commission de Venise au sujet du projet de loi relatif à la Cour constitutionnelle. Nous nous réservons le droit de revenir ultérieurement sur cette analyse, dès que le texte de la loi effectivement adoptée aura été mis à notre disposition.

173. Dans l'ensemble, le projet de loi soumis à la Commission de Venise constitue un texte législatif sérieux et exhaustif, qui aborde la quasi-totalité des aspects du fonctionnement de la Cour constitutionnelle. Il devrait favoriser la mise en place d'une Cour constitutionnelle équilibrée dans sa composition. Il répond, partiellement du moins, aux préoccupations des membres de la Commission de Venise quant au droit de l'Assemblée nationale de révoquer les juges de la Cour constitutionnelle. Cette révocation ne peut en effet intervenir que dans certaines circonstances exceptionnelles (c'est-à-dire lorsque le juge enfreint les principes relatifs aux conflits d'intérêts, perd définitivement la capacité d'exercer ses fonctions de juge, est condamné à une peine d'emprisonnement ou reconnu coupable d'une infraction pénale qui le/la rend inéligible au poste de juge à la Cour constitutionnelle), et la Cour se réserve le droit de décider si ces conditions sont ou non réunies.

174. Certaines dispositions de la loi pourraient toutefois être améliorées. Cette remarque vaut notamment pour certaines normes de procédure relatives à l'application par analogie de la législation en matière procédurale, aux parties aux procédures, aux modalités du contrôle abstrait des normes, à l'examen des cas

[34] En vertu de l'article 172 de la Constitution, la Cour constitutionnelle est composée de 15 Juges, dont cinq sont nommés par le Président, cinq par l'Assemblée nationale et cinq par la Cour suprême de cassation, à partir d'une liste commune soumise par le Conseil supérieur de la magistrature et le Conseil national des procureurs. La Cour peut fonctionner à partir du moment où les deux tiers de ses membres ont été nommés (par exemple, dix juges sur les quotas présidentiel et parlementaire), ceci afin d'éviter les retards liés à la mise en place du Conseil supérieur de la magistrature, du Conseil national des procureurs et de la Cour suprême de cassation, qui ne peuvent pas fonctionner sans une législation adaptée.

de conflit de compétences, aux délais judiciaires ainsi qu'au rôle des institutions publiques chargées de surveiller le respect des droits de l'homme dans le cadre du dépôt de recours constitutionnels.

175. Une remarque particulière s'impose au sujet des effets des décisions de la Cour constitutionnelle sur la non-conformité à la Constitution de traités internationaux ratifiés. En vertu du projet de loi, le texte de ratification cesse d'être applicable le jour de la publication de la décision de la Cour constitutionnelle. Si cette disposition peut être valable pour l'instrument juridique national confirmant la ratification (c'est-à-dire la loi sur la ratification du traité), la Serbie reste liée par le traité à l'échelle internationale, à moins qu'elle ne le dénonce conformément aux dispositions du texte lui-même ou en invoquant la Convention de Vienne sur le droit des traités internationaux. Il conviendrait en principe d'éviter autant que faire se peut de telles situations. Par conséquent, nous réitérons notre recommandation relative à la mise en place d'une procédure d'évaluation de la constitutionnalité d'un traité international avant sa ratification.

176. Nous espérons que les auteurs de la loi ont remédié à ces insuffisances dans la version définitive du texte. Dans le cadre des importantes réformes législatives qui sont actuellement menées eu égard à l'interprétation des dispositions de la Constitution, il est essentiel que la Cour puisse fonctionner dans les meilleurs délais, afin de protéger l'ordre constitutionnel dans le pays.

4.1.2. Pratique judiciaire et fonctionnement des tribunaux

177. Les réformes législatives ne sont pas l'unique défi auquel le système judiciaire est confronté en Serbie. La corruption du pouvoir judiciaire est en effet perçue comme étant l'un des principaux obstacles à une administration efficace de la justice. Même si, d'après le ministre Petrović, les juges ayant compromis leur impartialité et leur indépendance ne constituent qu'une minorité, il faudra des efforts à grande échelle pour assainir l'ensemble du corps judiciaire composé d'environ 2 400 juges.

178. D'après les statistiques de la justice pénale, les juges ont tendance à prononcer des peines *a minima*. Pour ne citer que deux exemples, dans 58% des affaires de meurtre, les criminels sont condamnés à cinq ans d'emprisonnement (alors que la loi prévoit des peines allant de cinq à quinze ans) et, dans 52% des cas de meurtre avec circonstances aggravantes, les criminels sont condamnés à dix ans d'emprisonnement (soit une peine inférieure au minimum prévu par la loi, qui va de trente à quarante ans) ; si, en vertu de la loi, les trafiquants de drogue sont passibles de peines de deux à douze ans d'emprisonnement (de cinq à quinze ans s'ils agissent dans le cadre d'un réseau organisé), en pratique cependant, dans 70% des cas, les tribunaux prononcent des peines avec sursis et, dans 30% des cas restants, on enregistre 48% de peines d'un an et 43% de peines allant de un à trois ans d'emprisonnement. Cette situation peut indubitablement relever d'une certaine pratique judiciaire (afin d'éviter la surpopulation carcérale), mais elle peut également être un indice de corruption, en particulier dans les cas de meurtre avec circonstances aggravantes et de trafic de drogue.

179. Dans la pratique, le ministère de la Justice ne dispose d'aucun outil pour combattre efficacement la corruption au sein du système judiciaire. En vertu de la législation actuelle, le ministre de la Justice ne peut pas entamer de poursuites pour révoquer un juge. Cette compétence est réservée au seul Conseil supérieur du personnel de la Cour suprême, composé de neuf juges. A ce jour, un seul juge de la Cour suprême a été condamné pour avoir accepté des pots-de-vin de la part de groupes criminels organisés, tandis qu'un autre juge reconnu coupable de corruption continue d'exercer ses fonctions.

180. Tout en reconnaissant l'existence d'un phénomène de corruption au sein du pouvoir judiciaire, les représentants de la justice admettent ne pas se sentir en sécurité. De nombreux juges se plaignent des pressions qu'ils subissent de la part de milieux politiques et du monde des affaires. Beaucoup de juges compétents quittent la fonction judiciaire afin d'aller travailler pour des organismes publics ou exercer en cabinet privé. Aux dires mêmes des premiers intéressés, les juges travaillent depuis des années dans une situation de flou juridique dans la mesure où leur nomination et leur révocation sont décidées par l'Assemblée nationale composée de membres élus représentant les divers intérêts des partis politiques. Il faudrait absolument réformer le pouvoir judiciaire et renforcer les garanties d'indépendance des juges.

4.2. Réforme du ministère public

181. A l'heure actuelle, le statut du ministère public est régi par la nouvelle Constitution de Serbie. La législation sur l'organisation des parquets, la nomination et la cessation des fonctions des procureurs et de leurs substituts ainsi que le statut du Conseil supérieur de la magistrature devrait être adoptée sous peu.

182. Le ministère de la Justice a rédigé un ensemble de Principes fondamentaux sur la réforme du ministère public afin de jeter les bases du processus d'élaboration d'une législation spécifique. Par la suite,

deux projets de loi sur le ministère public et sur le Conseil national des procureurs ont été préparés et adressés au Conseil de l'Europe pour évaluation. Les experts du Conseil de l'Europe ont examiné ces deux textes dans le cadre de l'Initiative commune entre le Conseil et l'AER sur la mise en œuvre de la stratégie nationale de réforme de la justice.

183. Si les deux projets de loi semblent correctement rédigés, ils suscitent un certain nombre d'inquiétudes par rapport aux normes européennes sur le statut des parquets codifiées en particulier par la Recommandation (2000)19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale et la Recommandation 1604 (2003) de l'Assemblée sur le rôle du ministère public dans une société démocratique régie par le principe de la primauté du droit. Ces inquiétudes proviennent des dispositions de la nouvelle Constitution qui, comme nous l'avons déjà mentionné, devraient être mises en conformité avec les normes européennes.

184. Nous avons déjà pris note de l'explication donnée par la délégation serbe à l'Assemblée concernant la fonction du ministère public en matière de protection de la constitutionnalité, de la légalité, des droits de l'homme et des libertés civiles. Nous espérons que les « moyens juridiques » conférés au ministère public ne lui permettent pas d'exercer un « contrôle » des tribunaux en contestant des décisions finales au motif d'illégalité. Si c'était le cas, il y aurait un risque d'insécurité juridique qui pourrait donner lieu à la violation du droit à un procès équitable, tel que protégé par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

185. Les projets de loi proposés n'ont pas complètement résolu les inquiétudes exprimées par la Commission de Venise concernant les modalités d'élection du Procureur général, des procureurs et des substituts (pour une période initiale de trois ans toutefois, avec la possibilité de confirmer la nomination pour une durée indéfinie par le Conseil national des procureurs). Conformément à la Constitution, ces différentes personnes devraient être élues par l'Assemblée nationale sur proposition du gouvernement et après consultation de la commission compétente de l'Assemblée nationale. Le gouvernement fait une proposition à partir d'une liste de candidats établie par le Conseil national des procureurs. Si le rôle de l'Assemblée nationale était strictement honorifique, cette procédure ne poserait aucun problème. Toutefois, la loi semble indiquer que l'Assemblée nationale peut faire un choix entre les candidats proposés par le gouvernement ou refuser d'élire l'un ou l'autre de ces candidats, auquel cas une nouvelle « élection » est organisée. Cette procédure confère à l'Assemblée nationale le pouvoir discrétionnaire de prendre une décision politique sur la nomination des procureurs, ce qui crée une relation de « dépendance » des procureurs à l'égard du Parlement. Cette situation s'applique tout particulièrement au cas du Procureur général et aux procureurs qui sont élus pour six ans et rééligibles. La procédure de réélection constitue pour l'Assemblée nationale l'occasion de faire pression sur les procureurs, qui seront inévitablement soumis à l'influence de considérations politiques dans le cadre de leur action s'ils souhaitent être réélus. Par ailleurs, la majorité à l'Assemblée nationale pourrait « mettre à la porte » un procureur dont les décisions ne correspondent pas à ses intérêts politiques.

186. En ce qui concerne l'élection par l'Assemblée nationale des six membres au Conseil national des procureurs, nous avons appris par la délégation serbe à l'Assemblée que le projet de loi sur le Conseil national des procureurs dispose que le Conseil devrait proposer au gouvernement de la République de Serbie trois candidats pour chaque poste de membre du Conseil pourvu par élection et que le gouvernement a l'obligation de proposer à l'Assemblée nationale deux candidats sur les trois proposés pour chaque poste de membre élu du Conseil. L'Assemblée nationale a l'obligation d'élire une seule personne sur la liste des candidats et elle n'est pas autorisée à renvoyer la liste des candidats au gouvernement et au Conseil national des procureurs pour qu'ils fassent de nouvelles propositions. Cette procédure réduit naturellement au minimum l'influence des partis politiques sur le processus électoral. Toutefois, elle n'élimine pas complètement le risque de politisation du processus dans la mesure où il est difficile d'établir les motifs qui ont guidé le choix de l'Assemblée nationale en faveur de l'un ou l'autre candidat proposé par le gouvernement.

187. Tout comme nous l'avons fait au sujet des modalités d'élection des membres du Conseil supérieur de la magistrature, nous recommandons que les propositions du Conseil national des procureurs soient contraignantes pour l'Assemblée nationale, celle-ci n'ayant plus alors qu'un simple rôle de confirmation formelle des désignations. Cette réforme serait de nature à contribuer à l'émergence en Serbie d'un ministère public solide et autonome.

4.3. Poursuite des crimes de guerre

188. La poursuite des crimes de guerre et la coopération avec le TPIY faisait partie des engagements essentiels de l'Union d'Etats de Serbie-Monténégro, repris par la suite par la Serbie. En particulier, les

autorités se sont engagées à « faire tout leur possible pour retrouver […] les personnes mises en accusation qui sont toujours en liberté et de les remettre au TPIY […] – à revoir la loi sur la coopération avec le TPIY conformément aux statuts du TPIY et aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité. […] – à mettre sans délai à disposition du TPIY les documents et archives, y compris les documents et archives militaires[35] ». La mise en œuvre de cet engagement n'est toutefois pas aussi avancée qu'elle devrait l'être.

189. Si la nouvelle Constitution serbe n'interdit plus l'extradition des ressortissants serbes, cette interdiction n'a pas été retirée de la législation. Cette situation continue de préoccuper vivement l'Assemblée, qui a recommandé dans sa Résolution 1564 (2007) relative aux poursuites engagées pour les crimes relevant de la compétence du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY)[36] que l'interdiction d'extrader les nationaux inculpés de crimes de guerre soit levée immédiatement. Sur un plan pratique, le Rapporteur a suggéré que l'application des traités internationaux sur l'extradition pouvait éliminer les obstacles créés par la législation intérieure puisque le droit international prévaut sur le droit national[37]. En effet, comme nous l'avons mentionné précédemment, les traités internationaux signés et ratifiés par la Serbie ont primauté sur le droit national pour autant qu'ils respectent la Constitution (ce qui paraît être le cas pour l'extradition). A cet égard, l'Assemblée a recommandé que la Serbie retire la déclaration restrictive qu'elle a formulée au moment de la ratification de la Convention européenne d'extradition (STE n° 24) afin d'interdire l'extradition de ses ressortissants[38]. Nous soutenons fermement cette recommandation de l'Assemblée.

190. Au chapitre des conventions, nous nous félicitons que la Serbie ait récemment signé et ratifié la Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs (STE n° 070)[39] et le Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n° 182)[40]. Toutefois, la Serbie n'est pas encore partie à la Convention européenne sur l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre (STE n° 082) ni à la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes (STE n° 116).

191. Par ailleurs, sur un plan pratique, très récemment encore, la coopération avec le TPIY était lente et insuffisante, une situation qui a conduit la Commission européenne à suspendre en mai 2006 les négociations relatives à un Accord de stabilisation et d'association avec la Serbie. Les pourparlers ont toutefois repris en juin 2007 après la formation d'un nouveau gouvernement. Depuis, on a observé un mieux dans la coopération. En particulier, grâce à une bonne coopération entre les services de sécurité de Serbie, de Bosnie-Herzégovine et du Monténégro, deux inculpés ont été remis au Tribunal de la Haye, à savoir le chef des services de sécurité de Milocevic, le général Zdravko Tolimir, qui a été appréhendé le 30 mai 2007, et le général Vlastimir Đorđević, un haut fonctionnaire de police serbe inculpé de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre commis à l'encontre des Albanais du Kosovo en 1999, qui a été transféré au Tribunal le 17 juin 2007.

192. A ce jour, 42 des 46 inculpés ont été remis au TPIY. Nous nous félicitons de ce bon résultat. Nous regrettons toutefois que les 4 inculpés toujours en liberté soient en fait les principaux acteurs des conflits d'ex-Yougoslavie, accusés des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité les plus graves (Radovan Karadžić, président des Serbes de Bosnie jusqu'en 1996, le général Ratko Mladić, ancien commandant de l'état-major principal de l'Armée de la République serbe de Bosnie (« VRS »), Goran Hadžić, ancien Premier ministre de la « République de Srpska Krajina » et Stojan Župljanin, commandant de la police serbe bosniaque durant la guerre).

193. Nous apprécions les déclarations du Président du Conseil national pour la coopération avec le TPIY, Rasim Ljajic, et du Procureur spécial pour les crimes de guerre, Valdimir Vukčević, au sujet des vigoureux efforts déployés par les autorités pour retrouver la trace des derniers inculpés toujours libres. Nous avons eu le sentiment, à l'issue de nos entretiens avec les principales parties prenantes, d'une forte volonté politique de la part des autorités du pays, qui sont prêtes à faire tout leur possible pour arrêter et extrader les inculpés. Nous espérons que les mesures adoptées récemment (notamment, les recherches intensives menées dans l'enceinte des installations militaires, ainsi que la promesse de remettre une récompense d'un

---

[35] Avis n° 239 (2002) de l'Assemblée relatif à la demande d'adhésion de la République fédérale de Yougoslavie au Conseil de l'Europe.

[36] Texte adopté par l'Assemblée le 28 juin 2007 (25e séance).

[37] Doc. n° 11281 de l'Assemblée, Poursuites engagées pour les crimes relevant de la compétence du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), Rapport de M. Tony Lloyd (R.-U., SOC) pour la commission des questions juridiques et des droits de l'homme.

[38] Recommandation 1803(2007) sur les poursuites engagées pour les crimes relevant de la compétence du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), adoptée par l' Assemblée le 28 juin 2007 (25e séance), paragraphe 1.2.

[39] Signé et ratifié le 26.04.2007 et entré en vigueur depuis le 27.07.2007.

[40] Signé et ratifié le 07.04.2007 et entré en vigueur depuis le 01.08.2007.

million d'euros pour toute information qui permettrait de retrouver et d'arrêter Ratko Mladić et de 250 000 euros pour Stojan Župljanin et Goran Hadžić) porteront leurs fruits dans un proche avenir.

194. L'existence de cette volonté politique et l'intensification des efforts déployés ont également été confirmées par le Procureur du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, Carla Del Ponte, qui s'est rendue plusieurs fois à Belgrade depuis la constitution du nouveau gouvernement. Durant la session partielle de l'Assemblée en juin 2007, Mme Del Ponte a déclaré que les autorités avaient […] adopté un certain nombre de mesures concrètes en ce sens. Un conseil de sécurité national a été créé. Il est présidé par le président Tadić et sera l'organe central chargé de régler la question des fugitifs[41]. » Un accord sur l'accès aux archives des organes de l'Etat a aussi été obtenu, bien que les modalités pratiques de sa mise en œuvre ne soient pas encore complètement réglées et que le Tribunal ait encore des difficultés à avoir accès à certains documents[42].

195. Nous souhaiterions encourager les autorités serbes à poursuivre leurs efforts dans la même direction, compte tenu des signes positifs donnés par l'Union européenne s'agissant de la mise en œuvre du processus de stabilisation et d'association. La Commission européenne et le gouvernement serbe représenté par le Vice-Premier ministre serbe responsable de l'intégration européenne, Božidar Đelić, ont paraphé l'Accord de stabilisation et d'association le 7 novembre 2007. Une coopération de qualité avec le TPIY était l'un des préalables au lancement de l'ASA. Mais elle sera également une condition à la signature définitive de l'Accord. Par conséquent, il est plus important que jamais que la Serbie adopte de nouvelles mesures pour appréhender le plus rapidement possible les derniers inculpés en liberté dont on pense qu'ils se trouvent toujours en Serbie[43].

4.4. La lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent

4.4.1. Le cadre législatif et institutionnel

196. Les divers gouvernements serbes qui se sont succédé au cours des six dernières années ont indiqué avoir fait de la lutte contre la corruption l'une de leurs priorités. Plusieurs mesures législatives et pratiques importantes ont été adoptées dans ce contexte. Sur le plan législatif, la lutte contre la corruption est régie par la loi sur la prévention des conflits d'intérêts adoptée en 2004, la loi sur le financement des partis politiques adoptée en 2003, la loi sur les marchés publics adoptée en 2002 et modifiée en 2004, la loi sur la fonction publique adoptée en 2005, la loi sur l'Institut suprême d'audit adoptée en 2005, la loi sur le défenseur des droits des citoyens adoptée en 2005, la loi sur le libre accès à l'information d'intérêt général adoptée en 2004, ainsi que le Code pénal et le Code de procédure pénale[44]. La mise en application de ce vaste ensemble de textes de loi est coordonnée dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption, adoptée en 2005.

197. Un plan de mise en œuvre de la stratégie a été adopté en 2006. L'application des mesures anticorruption avance relativement bien, et plusieurs nouveaux dossiers de corruption de fonctionnaires, de policiers et de douaniers ont été ouverts au cours de l'année 2006. Toutefois, il manque au plan de lutte contre la corruption des délais précis, des actions concrètes et les moyens nécessaires à sa mise en œuvre.

198. D'après *Transparency International*, la Serbie a enregistré en 2007 un Indice de perception de la corruption de 3,4, ce qui place le pays au 79e rang, avant les autres pays d'Europe du Sud-Est sauf la Croatie dont l'IPC est de 4,1[45]. Toutefois, il est généralement admis que la corruption reste répandue en Serbie et pose un grave problème[46]. Bien que la législation ait jeté de solides bases à l'élaboration d'une politique anticorruption, des améliorations supplémentaires s'imposent à plusieurs égards. La loi sur le financement des partis politiques contient un certain nombre de principes sains, mais les mesures de surveillance et de contrôle sont insuffisantes : par exemple, les rapports sur le financement de la campagne

[41] http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/Records/2007/E/0706281000E.htm
[42] Communiqué de presse du TPIY du 3 octobre 2007. OK/OTP/1187e. Nous notons toutefois que des discussions ont eu lieu récemment entre le Procureur du Tribunal, Mme Carla Del Ponte et les autorités, sur les modalités d'accès à la documentation des archives du ministère de la Défense, ainsi que celle du Service de sécurité et de renseignement (BIA). *V.I.P. Daily News Rapport*, No. 3706, 26 octobre 2007.
[43] On estime qu'il reste au minimum trois inculpés encore en liberté sur le territoire de Serbie (Ratko Mladić, Stojan Župljanin et Goran Hadžić). Les autorités serbes prétendent ignorer où se trouve Radovan Karadžić et affirment qu'il n'est peut-être plus en Serbie.
[44] *Begović B., Mijatović B. (editors)* Corruption in Serbia Five Years Later. Centre for Liberal-Democratic Studies, 2007.
[45] Il s'agit-là cependant d'une amélioration nette, puisque l'IPC de la Serbie était de 0 en 2006, plaçant le pays au 90e rang des pays examinés. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007
[46] Rapport de suivi de la Serbie 2007, Commission européenne. SEC(2007)1435, 6 Novembre 2007.

électorale de janvier 2007 étaient en grande partie incomplets et insatisfaisants[47]. La loi sur la prévention des conflits d'intérêts n'englobe pas l'ensemble des fonctionnaires appelés à prendre part au processus de décision ; sa mise en application pose par ailleurs certaines difficultés, puisque les sanctions prévues par la loi sont assez limitées (c'est-à-dire l'avertissement confidentiel et l'annonce publique en cas de violation de la loi par un fonctionnaire, avec recommandation de démission). La loi sur les marchés publics met en place des procédures d'achat complexes, et l'organisme chargé des marchés publics ne joue pas un rôle suffisamment important. Les vérificateurs de l'Institut suprême d'audit n'ont été nommés qu'en septembre 2007. Les dispositions de fond et de procédure de la législation pénale pourraient être encore améliorées, conformément aux recommandations des experts du Conseil de l'Europe.

199. Sur le plan du droit international, la Serbie est partie aux Conventions suivantes du Conseil de l'Europe : la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173), la Convention civile sur la corruption (STE n° 174), le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE n° 191), la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE n° 141), la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n° 030) et son Protocole additionnel (STE n° 099). Toutefois, elle n'a pas encore ratifié la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STE n° 198) ni la Convention sur la cybercriminalité (STE n° 185).

200. Au niveau institutionnel, la lutte contre la corruption est assurée principalement par le Conseil de lutte contre la corruption. Cet organisme de treize membres a été mis sur pied par une décision du gouvernement en 2001. Il s'agit d'une instance consultative ayant pour mandat de soutenir le gouvernement dans la mise en œuvre de politiques anticorruption. Il examine les différentes activités de lutte contre la corruption, propose des mesures pour améliorer l'efficacité des politiques anticorruption et suit leur mise en œuvre. Le Conseil peut également proposer de nouvelles législations, des programmes et d'autres activités de lutte contre la corruption[48].

201. Le Conseil a pris un certain nombre de bonnes initiatives de lutte contre la corruption au cours des dernières années. Il s'est principalement concentré sur la « corruption politique ». Les cas de « corruption administrative », c'est-à-dire de corruption de fonctionnaires, par exemple dans les secteurs de la santé, de la justice, de l'administration fiscale et des douanes, semblent avoir été négligés par le Conseil[49].

202. Afin que les enquêtes et poursuites des infractions pénales présentant des éléments de corruption et de blanchiment d'argent soient menées plus efficacement, un Département de lutte contre la corruption a été créé dans le cadre du programme et plan annuel 2008 du Ministère public de la République de Serbie. Le Département a pour tâche de coordonner les activités avec les parquets de district ainsi qu'avec les autres organes de l'Etat (le ministère de l'Intérieur, la brigade fiscale et d'autres services d'inspection). Il doit aussi, si nécessaire, prendre part aux procédures pénales en première instance. L'expérience d'un certain nombre de pays européens est prise en compte pour la constitution de ce Département. La mission de l'OSCE en Serbie a aussi annoncé qu'elle était prête à apporter son savoir-faire et son soutien matériel. Cela dit, il conviendrait de créer une structure plus opérationnelle afin de renforcer la mise en application des mesures de lutte contre la corruption et d'assurer une meilleure coordination entre les différents mécanismes et politiques anticorruption.

4.4.2. Les recommandations du GRECO

203. Le Groupe d'Etats du Conseil de l'Europe contre la corruption (plus connu sous le nom de GRECO) a adopté un Rapport d'évaluation sur la République de Serbie en juin 2006. Le Groupe a formulé un certain nombre de recommandations concrètes et invité les autorités serbes à rendre compte de la mise en œuvre de ces recommandations avant la fin de 2007.

204. Un total de 25 recommandations a été adressé aux autorités serbes. Pour résumer, elles pourraient être classées selon les catégories suivantes[50] :

– *Aspects institutionnels* (améliorer la transparence de la nomination des juges et des procureurs et supprimer les influences politiques auxquelles elle est soumise afin de bâtir la confiance dans la justice et

[47] *Begović B., Mijatović B.* Op. cit.
[48] Rapport d'évaluation du GRECO sur la République de Serbie. Adopté par le GRECO lors de sa 29e réunion plénière (Strasbourg, 19-23 juin 2006). Greco Eval I-II Rep (2005) 1F Révisé.
[49] *Begović B., Mijatović B.* Op. cit.
[50] La liste ci-dessus n'est pas exhaustive. Une liste complète des recommandations figure dans le Rapport d'évaluation du GRECO sur la République de Serbie. Adopté par le GRECO lors de sa 29e réunion plénière (Strasbourg, 19-23 juin 2006). Greco Eval I-II Rep (2005) 1F Révisé.

dans les autorités de poursuite, pérenniser le mandat des procureurs adjoints, consolider le mandat du Procureur spécial pour la criminalité organisée, améliorer la coopération entre la police et le ministère public, renforcer la formation continue pour les policiers et les procureurs appelés à traiter des affaires de corruption et de criminalité organisée, mettre en place des mécanismes efficaces de suivi du Plan de mise en œuvre de la stratégie anticorruption, etc.).

– *Enquête* (instituer des techniques d'enquête spéciales et assurer des actions de formation, élaborer un programme complet de protection des témoins, instaurer le gel temporaire des transactions suspectes, saisir et confisquer les biens illicites transférés à des tierces parties, etc.).

– *Blanchiment de capitaux* (élaborer des lignes directrices comportant des indicateurs de blanchiment de capitaux, renforcer la sensibilisation à la nécessité de déclarer les opérations suspectes et de suivre les progrès accomplis, etc.).

– *Prévention de la corruption* (former des fonctionnaires à la lutte contre la corruption, mettre en place le Bureau du Médiateur à l'échelon national, appliquer la loi sur les conflits d'intérêts à tous les fonctionnaires assurant des fonctions d'administration publique, adopter des codes de conduite pour les fonctionnaires, etc.).

– *Renforcement de la mise en œuvre de la loi sur les marchés publics,* par une formation adaptée dispensée aux fonctionnaires.

– *Simplification des procédures et des règlements régissant l'octroi des licences et des permis.*

– *Renforcement du contrôle financier* par la mise en place d'une institution publique d'audit.

205. Nous avons été informés par le ministre de la Justice, M. Dušan Petrović, que le rapport sur la mise en œuvre des recommandations du GRECO était en cours d'élaboration. Nous étudierons attentivement les conclusions du GRECO et les prendrons en compte dans le processus de suivi.

4.4.3. Perspectives

206. Le gouvernement serbe a préparé une loi sur l'Agence de lutte contre la corruption, qui devrait être adoptée par le Parlement dans un avenir assez proche. En vertu de ce projet de loi, la future Agence remplacera les organes actuels, le Conseil de lutte contre la corruption et le Comité républicain pour la prévention des conflits d'intérêts. Elle exercera également un contrôle sur le financement des partis politiques et mettra en œuvre la stratégie anticorruption conformément au plan d'action adopté. L'Agence aurait également des fonctions «normatives» et serait chargée de rédiger des avis sur les lois et les règlements, ainsi que de veiller à la détection des « risques de corruption » dans les projets législatifs.

207. D'après le ministre Dušan Petrović, la loi devait être adoptée au début de 2008. Nous nous félicitons de cette initiative et encourageons les autorités serbes à adopter rapidement la loi en prévision de la réforme des institutions actuellement chargées de la lutte contre la corruption et de la rationalisation de l'application des politiques anticorruption.

4.4.4. Blanchiment de capitaux

208. Les politiques de lutte contre le blanchiment de capitaux en Serbie-Monténégro ont été évaluées fin 2003 par le Comité d'experts du Conseil de l'Europe sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux (MONEYVAL). Un rapport d'évaluation détaillé a été préparé et approuvé à la réunion plénière du Comité le 21 janvier 2005. Un résumé de ce rapport a par la suite été préparé et publié sur le site Internet du MONEYVAL[51].

209. Depuis l'adoption du premier rapport sur la Serbie-Monténégro, la situation en Serbie a évolué. Une nouvelle loi contre le blanchiment de capitaux a été adoptée en 2005. Ce texte visait à améliorer l'efficacité de la détection et de la prévention du blanchiment de capitaux. Dans la pratique, cette loi a introduit une nouvelle définition du blanchiment de capitaux, l'obligation d'obtenir l'identité des clients et des bénéficiaires effectifs lors de l'ouverture d'un compte bancaire, ainsi que l'obligation de signaler à la Cellule de renseignement financier (Agence de lutte contre le blanchiment de capitaux) toute transaction en espèces d'au moins 15 000 euros. Il existe également une obligation générale de déclarer à la CRF les opérations

[51] http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co%2Doperation/combating_economic_crime/5_money_laundering/evaluations/ MONEYVAL (2005)2 Summ.

financières suspectes, quel qu'en soit le montant. Les autorités douanières sont désormais tenues de signaler les mouvements transfrontaliers d'espèces, de chèques et de valeurs mobilières à partir des montants précisés par les règlements régissant les mouvements financiers transfrontaliers en monnaies locales et en devises. L'obligation de déclaration a été étendue aux fonds d'investissement, aux marchands de biens de valeur, aux agences de voyage, aux casinos, etc. Une unité de renseignement financier dotée d'un budget indépendant a été créée au sein du ministère des Finances.

210. Certains changements relatifs à l'incrimination du blanchiment de capitaux ont également été introduits dans le Code pénal et dans le Code de procédure pénale. La législation sur les banques, les assurances, les jeux de hasard, les valeurs mobilières et les instruments financiers, les fonds d'investissement, les opérations de change, la formation des juges, des procureurs généraux et des procureurs adjoints a été modifiée, afin d'aligner ces textes sur la nouvelle loi contre le blanchiment de capitaux.

211. Un changement important a été apporté au Code de procédure pénale, qui devrait renforcer le rôle des procureurs généraux dans le cadre des enquêtes. En vertu du nouveau Code (adopté en juin 2006), l'enquête sera menée par le procureur. Cette nouveauté devrait accélérer la procédure. Le nouveau Code de procédure pénale n'entrera toutefois en vigueur que le 31 décembre 2008 (et non le 1er juin 2007 comme prévu dans la première mouture de la loi).

212. Les mesures de lutte contre le financement du terrorisme ont par ailleurs été renforcées dans la législation pénale.

213. Bien que la nouvelle loi contre le blanchiment de capitaux ait été favorablement accueillie par toutes les parties prenantes, certains de ses éléments ont été critiqués par des organisations nationales et internationales. Nous avons été informés que le Conseil de lutte contre la corruption avait fait une évaluation plutôt critique de la loi, soulignant en particulier que le concept de blanchiment aurait pu être mieux défini et contestant l'indépendance de l'Agence de lutte contre le blanchiment de capitaux, qui fonctionne comme un organe du ministère des Finances. De même, le rôle de ce ministère dans la définition de la méthodologie et des procédures de lutte contre le blanchiment de capitaux ainsi que son droit d'octroyer des dérogations à l'obligation d'information ont été critiqués. Les sanctions prévues par la loi sont considérées comme faibles, et le nombre de transactions devant être contrôlées par l'Agence excessivement élevé, ce qui pourrait dans la pratique empêcher cette dernière de réagir efficacement dans les affaires de blanchiment[52].

214. L'OSCE et l'UNICRI (Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice) ont fait une évaluation un peu plus équilibrée de la loi, relevant cependant, au nombre des lacunes de la loi et du régime juridique actuel en matière de prévention du blanchiment : a) le manque de clarté dans la liste des entités assujetties à des obligations de déclaration ; b) le manque de clarté eu égard au blanchiment de capitaux en cas de privatisation ; c) les problèmes liés au rôle de la Cellule de renseignement financier, en particulier son manque d'indépendance, un manque de clarté dans ses relations avec les autres institutions et une qualité problématique de l'information recueillie ; et d) le manque d'harmonisation des sanctions prévues en cas de blanchiment des capitaux et d'infractions analogues[53].

215. Cela dit, nous avons été informés que le MONEYVAL procéderait sous peu à une évaluation de la conformité du cadre et de la pratique législatifs serbes avec les normes européennes en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Nous invitons les autorités serbes à coopérer pleinement avec le MONEYVAL à l'organisation de cette évaluation, ainsi qu'à la mise en œuvre des recommandations. De notre côté, nous allons étudier attentivement les conclusions du MONEYVAL dès qu'elles seront disponibles, et nous en tiendrons compte dans le processus de suivi.

5. Droits de l'homme

5.1. Réforme de l'armée, des services de police et de sécurité, des établissements pénitentiaires

5.1.1. Contrôle démocratique

216. Nous nous félicitons de l'ensemble complet de dispositions relatives au contrôle démocratique des activités de la police, des services de sécurité et de l'armée de Serbie établis par la Constitution et la

52 *Begović B., Mijatović B.* Op. cit.
53 Money Laundering and the Legislation of the Republic of Serbia. Mai 2007. Rapport de l'UNICRI et de l'OSCE. http://www.unicri.il/wwd/money_laundering/docs/MoneyLaunderingSerbie_LegalReport.pdf

législation sectorielle. Nous sommes dans l'attente de plus amples informations sur le fonctionnement réel de ces procédures dans le cadre du processus de suivi.

217. Les modalités de contrôle sont définies dans la loi sur l'organisation de fond des services de sécurité de la République de Serbie adoptée le 11 décembre 2007. Selon la loi, l'Assemblée nationale vérifie notamment la constitutionnalité et la légalité des opérations des services de sécurité ; l'harmonisation du fonctionnement de ces services avec la stratégie de sécurité nationale, la stratégie de défense, la politique de renseignement et de sécurité de la République de Serbie ; la légalité de la mise en œuvre de procédures et mesures particulières pour la collecte clandestine de renseignements ; la légalité des dépenses budgétaires et autres moyens de fonctionnement, etc. L'Assemblée nationale adopte les rapports sur les opérations des services de sécurité en s'appuyant sur les rapports présentés par le Chef des services de sécurité au moins une fois par an. L'Assemblée nationale peut aussi examiner les propositions, pétitions et demandes des citoyens concernant les activités des services de sécurité et prendre les mesures appropriées pour trouver une solution. Le Chef des services de sécurité est tenu, sur demande de la commission compétente de l'Assemblée nationale, de permettre aux membres de la commission d'accéder aux locaux des services et à la documentation, de leur fournir des données et des informations sur le fonctionnement des services et de répondre à leurs questions.

218. Le contrôle démocratique de l'armée de Serbie est réglementé par la nouvelle Constitution et la loi sur l'armée de Serbie adoptée le 11 décembre 2007. Le contrôle civil démocratique sur l'armée de Serbie comprend, en particulier, le contrôle du recours à l'armée et de son développement, le contrôle interne et externe des dépenses militaires, le suivi de l'état de préparation de l'armée de Serbie et l'information du public à ce sujet, le libre accès aux informations d'intérêt général et la définition des responsabilités pour l'exercice des obligations militaires conformément à la loi. Le contrôle civil démocratique sur l'armée de Serbie est exercé par l'Assemblée nationale de Serbie, le Bureau du Médiateur et d'autres organes de l'Etat dans le cadre de leurs compétences, ainsi que directement par les citoyens.

219. De la même manière, les activités de la police sont soumises au contrôle démocratique. La nouvelle Loi sur la police, adoptée en 2005, a accordé l'autonomie administrative à la Direction de la police au sein du ministère de l'Intérieur. Le Directeur de la police est un fonctionnaire nommé à l'issue d'un concours, ce qui écarte toute ingérence politique dans le processus de désignation. Chaque semestre, le Directeur de la police soumet à la commission de la défense et de la sécurité de l'Assemblée nationale des rapports sur les activités de ses services. Cette pratique est positive. Il nous a été indiqué que la commission organisait des débats publics dans le cadre du processus d'examen des rapports.

5.1.2. Action de la police

220. En ce qui concerne son organisation, la police est divisée en 15 branches. Elle est organisée en 26 districts dont la capitale, Belgrade. Les traitements des fonctionnaires de police ont été augmentés ces dernières années. Il nous a été indiqué qu'un policier à Belgrade touchait en moyenne jusqu'à 30 000 dinars (environ 385 euros), ce qui est plus élevé que la moyenne des rémunérations nationales (qui s'établit entre 26 000 et 28 000 dinars). Les conditions d'emploi des fonctionnaires de police restent cependant mauvaises et les risques de corruption élevés.

221. Le Directeur de la police est globalement satisfait du travail de ses services. La coopération entre le parquet et les services de police est bonne. La police a placé la lutte contre la corruption et le crime organisé parmi les grandes priorités de son action. Dans ce domaine, elle coopère étroitement avec le procureur spécial chargé de combattre le crime organisé et le tribunal de première instance de Belgrade qui est compétent pour juger les affaires liées à la corruption et au crime organisé. Le Service du crime organisé et la Direction de la police criminelle s'occupent quotidiennement d'enquêter sur les affaires de corruption. Des équipes de fonctionnaires de police spécialement formés sont déployées dans les services régionaux de la police pour enquêter sur les affaires de corruption et de crime organisé ; elles ont recours à des techniques d'investigation spéciales (y compris à des agents infiltrés). Au nombre des affaires récentes et graves de corruption évoquées par le Directeur de la police figure le cas de l'université de Kragujevac dont 18 professeurs font actuellement l'objet d'une instruction pour avoir accepté des pots-de-vin.

222. Selon M. Milorad Veljović, la police serbe participe activement à diverses formations sur les droits de l'homme organisées par le Conseil de l'Europe et l'OSCE. Des contacts directs ont été établis avec la police et les forces de l'ordre des pays de la région dans le cadre de relations de travail quotidiennes.

223. Le renforcement des mécanismes de contrôle interne est une tâche importante de la Direction de la police. Le Secteur de contrôle interne de la police veille à la légalité des opérations de police, particulièrement en ce qui concerne le respect et la sauvegarde des droits de l'homme. En tant qu'organe de

contrôle interne, le Secteur veille à ce que les droits discrétionnaires des policiers soient strictement contrôlés et limités et qu'ils s'appuient sur le droit, le code de conduite et les conventions internationales ratifiées par la Serbie. Le Secteur de contrôle interne est dirigé par un ministre adjoint de l'Intérieur nommé par le gouvernement sur concours public. Le Chef du Secteur dépend du ministre de l'Intérieur et soumet à celui-ci des rapports périodiques sur l'activité du Secteur. Au cours de l'année 2007, le Secteur de contrôle interne de la Police a procédé à plus de 122 inculpations et apporté des éléments de preuve supplémentaires dans 12 affaires à l'encontre de 159 membres de la police et de 80 citoyens. La majorité des inculpations portaient sur l'abus de fonction officielle, la contrefaçon de documents officiels, la corruption et la subornation. Il est à noter qu'au cours de l'année 2007, le Secteur de contrôle interne s'est considérablement investi dans la mise au jour d'actes délictueux graves et plus complexes. Outre ces opérations indépendantes, le Secteur a pris part aux activités des administrations de district de la police. Le Secteur de contrôle interne de la police accorde une attention particulière à la formation professionnelle de ses membres, qui leur est dispensée sous différentes formes dans le pays et à l'étranger. La formation est largement centrée sur la lutte contre la corruption.

5.1.3. Prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants

224. Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) traite séparément la question des actes de violence commis par les fonctionnaires de police et les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires. Une délégation du Comité s'est déplacée en Serbie le 19 novembre 2007 pour une deuxième visite périodique de deux semaines. La délégation a examiné les mesures prises par les autorités serbes pour améliorer le traitement des personnes détenues par la police et le fonctionnement dans la pratique des garanties mises en place. Le traitement et le régime des prisonniers placés dans les quartiers fermés, les quartiers de haute sécurité et les quartiers de détention provisoire dans trois prisons (à Belgrade, Požarevac et Sremska Mitrovica) ont également été examinés. La délégation du CPT a, par ailleurs, effectué une visite de suivi dans l'unique hôpital carcéral de Serbie.

225. L'équipe du CPT a, en outre, examiné la situation des patients psychiatriques de l'hôpital spécialisé de neuro-psychiatrie de Kovin. De plus, la délégation s'est rendue pour la première fois dans un établissement pour personnes souffrant de déficiences intellectuelles, l'Institution spéciale pour enfants et mineurs de Stamnica.

226. Nous recommandons aux autorités serbes de publier le rapport du CPT dès qu'il sera disponible pour faciliter la mise en œuvre de ses recommandations en coopération avec le Conseil de l'Europe.

5.1.4. Traite des êtres humains

227. La Serbie n'a pas encore ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STE n° 197). Nous recommandons vivement à la Serbie de ratifier cette Convention dans les meilleurs délais.

228. Du côté de la législation nationale, le Code pénal érige en infraction pénale la traite des êtres humains. La mise en œuvre de la stratégie nationale visant à combattre la traite des êtres humains, adoptée en décembre 2006, avance sans contretemps. Selon les informations fournies par les autorités serbes à la délégation du Secrétariat du Conseil de l'Europe qui a préparé le deuxième rapport concernant le respect des obligations et engagements et la mise en œuvre du programme de coopération post-adhésion, de nombreuses arrestations ont été effectuées au cours du premier semestre 2007 en relation avec la traite des êtres humains et plusieurs affaires sont en cours d'instruction[54].

229. Nous encourageons les autorités serbes à poursuivre leurs efforts en vue de combattre la traite des êtres humains et le trafic d'organes.

5.2. Jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme

230. En 2006-2007, la Cour européenne des Droits de l'Homme a prononcé 13 jugements contre la Serbie. Les violations les plus régulières de la Convention ayant été constatées par la cour concernent la durée excessive des procédures et l'ineffectivité des recours internes, contrevenant aux articles 6 par. 1 et 13 de la Convention (droit à un procès équitable et droit à un recours effectif devant une instance nationale). Il a été relevé également deux cas de violation de l'article 10 de la Convention relatif à la liberté

[54] Respect des obligations et engagements et mise en œuvre du programme de coopération post-adhésion – 2e rapport : le point sur les éléments nouveaux (novembre 2006 – juin 2007). SG/Inf(2007)05 final.

d'expression. Deux autres cas concernaient la violation de l'article 1 du Protocole n°1 à la Convention (droit de propriété).

231. Nous comptons que les autorités serbes combleront les failles de l'ordre juridique interne, notamment en ce qui concerne les procédures judiciaires et les recours effectifs contre les violations des droits de l'homme. Ce problème particulier doit être traité dans le cadre de la réforme du système judiciaire.

5.3. Ratification de la Charte sociale européenne (révisée)

232. La Serbie a signé la Charte sociale européenne (révisée) le 22 mars 2005. Elle n'a cependant pas encore procédé à la ratification de ce texte, ce qui reste l'un des engagements qu'elle n'a pas encore honorés.

233. Nous avons appris que le Conseil de l'Europe avait organisé, le 20 novembre 2007, un séminaire sur la Charte sociale européenne en coopération avec le ministère du Travail et des Affaires sociales. Les discussions entre les experts participant au séminaire ont montré que rien dans le droit serbe ne s'opposait à la ratification de ce texte.

234. En marge du séminaire, le ministre du Travail et des Affaires sociales, M. Rasim Ljajić, a informé la délégation du Conseil de l'Europe que la préparation de la ratification était en cours. Au cours de cette préparation, le Conseil de l'Europe sera sollicité pour ses conseils et des consultations seront menées avec les partenaires sociaux.

235. Nous saluons cette démarche positive et nous nous réjouissons à la perspective de féliciter prochainement la Serbie pour la ratification de la Charte.

5.4. Liberté d'expression et pluralisme des médias

5.4.1. Contexte général

236. Les dispositions de la nouvelle Constitution régissant la liberté d'expression et la liberté des médias sont globalement conformes aux normes européennes. L'article 46 garantit la liberté d'opinion et la liberté d'expression en précisant que ces libertés, dans une société démocratique, ne peuvent être limitées par la loi que pour protéger les droits et la réputation d'autrui, garantir l'autorité et l'impartialité des tribunaux et protéger la santé et la morale publiques ainsi que la sécurité nationale de la République. De la même manière, l'article 50 garantit à tout un chacun la liberté de créer des journaux et de communiquer des informations au public sous d'autres formes sans autorisation préalable et dans le cadre prévu par la loi. La liberté de créer des médias électroniques est également garantie. Conformément au paragraphe 3 de l'article 50, la liberté des médias ne peut être limitée que par une décision de justice et « quand la situation l'exige afin de prévenir les appels à renverser de manière violente le régime constitutionnel, d'empêcher la violation de l'intégrité du territoire national, de s'opposer à la propagation de la guerre ou aux incitations directes à la violence, ou de prévenir les appels à la haine raciale, ethnique ou religieuse qui constituent une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence ».

237. Pourtant, malgré le cadre protecteur qu'offre la Constitution, les journalistes ne se sentent pas en sécurité. L'Association serbe des journalistes indépendants (NUNS) s'est dite préoccupée par la montée de la violence contre les journalistes, et plus spécialement ceux qui se livrent à des travaux d'investigation[55]. La tentative d'assassinat perpétrée récemment contre un rédacteur du magazine *Vreme,* Dejan Anastasijević, affaire qui a fait grand bruit, illustre bien ce climat d'insécurité général[56]. M. Anastasijević a beaucoup écrit sur les crimes de guerre, le crime organisé et les activités des services de sécurité. Il a témoigné devant le TPIY dans le procès de Milošević. Le 13 avril 2007, une grenade à main explosait sous les fenêtres de son appartement situé au rez-de-chaussée. L'agression contre M. Anastasijević a été vivement condamnée par toutes les personnes de l'Etat et en particulier par le Président Tadić et le Premier ministre Koštunica. Toutefois, l'affaire fait toujours l'objet d'une enquête et les auteurs de l'agression n'ont pas été retrouvés.

238. En 2007, l'association NUNS s'est enquise, à 17 reprises, auprès des autorités des progrès de l'enquête concernant les décès de 3 journalistes (Radislava « Rada » Vujasinović, Slavko Ćuruvija, et Milan Pantić) sans recevoir de réponse claire. Apparemment, la plupart des lettres sont restées sans réponse ou

---

[55] Dosije o medijima. N° 22, avril – juillet 2007. Nezavisno Udruženje Novinara Srbije.

[56] Pour plus d'informations, voir *"Political Violence in Serbia".* Publication de l'Initiative des jeunes pour les droits de l'homme, soutenue par le Comité suédois d'Helsinki pour les droits de l'homme. Belgrade, 2007.

bien les réponses n'étaient pas jugées satisfaisantes et n'arrivaient qu'après l'intervention du Commissaire chargé de l'accès aux informations d'intérêt général, Rodoljub Šabić[57].

239. Nous condamnons vivement les actes de violence à l'encontre de journalistes. Les agressions contre les journalistes ne sont pas tolérables dans une société démocratique. Nous demandons aux autorités serbes d'enquêter sur ces actes de violence dans les meilleurs délais et les invitons à fournir un complément d'information concernant les progrès réalisés s'agissant des enquêtes sur les affaires de meurtre les plus notoires, mentionnées plus haut.

5.4.2. Concentration des médias

240. Bien que la situation des médias soit relativement diversifiée sur le plan du nombre d'organes de presse écrite et de médias électroniques, l'absence de pluralisme et la monopolisation de ces médias par les groupes politiques et des dirigeants d'entreprises sont très préoccupants. Selon l'Association serbe des journalistes indépendants (NUNS) « aujourd'hui, tous les grands médias en Serbie sont contrôlés par les partisans de Milošević[58] ». Cela a été démontré par une enquête récemment conduite par NUNS. Bien que les médias les plus influents soient la propriété de dirigeants d'affaires et de magnats locaux, l'emprise de l'Etat sur les médias reste très forte. L'étude indique qu'il n'y a que deux médias entièrement contrôlés par des intérêts étrangers (*Blic* et *24 casa*, propriété de Ringier, Suisse, et *TV Fox*, propriété d'American News Corporation).

241. Nous encourageons vivement les autorités serbes à prendre les mesures voulues pour accroître le pluralisme des médias, notamment, en favorisant la privatisation des médias existants et la création de nouveaux médias.

5.4.3. Médias électroniques : les activités de l'Office républicain de radiodiffusion

242. L'Office républicain de radiodiffusion a été créé en 2002 en tant qu'autorité de régulation de l'audiovisuel. Il a été créé à partir de la loi sur l'audiovisuel adoptée en 2002 et modifiée par la suite en 2005. Conformément à la loi, l'Office est chargé :

– de contrôler et d'assurer la bonne application des dispositions de la Loi sur l'audiovisuel;
– d'octroyer les licences de radiodiffusion et d'en déterminer les termes;
– de superviser les activités des radiodiffuseurs sur le territoire de la République;
– d'imposer les sanctions appropriées à l'encontre des radiodiffuseurs, conformément à cette loi;
– de prescrire les règles engageant les radiodiffuseurs qui assurent la mise en oeuvre de la politique audiovisuelle de la République.

243. Le Conseil de l'Office de radiodiffusion n'a pas été élu lors de la création de l'Office en 2003 en raison de la controverse suscitée par les nominations litigieuses de trois de ses neuf membres. Après une modification de la loi, un nouveau Conseil a été élu au début de 2005, à la quasi-unanimité des 200 membres du Parlement ayant pris part au scrutin. De nombreux observateurs nationaux et internationaux soutiennent que l'accord sur l'élection des membres du Conseil est le fruit d'un pacte entre les principaux partis politiques.

244. Les activités de l'Office de radiodiffusion en matière d'octroi des licences sont particulièrement controversées. Les experts nationaux et étrangers, les associations professionnelles, les radiodiffuseurs et les organisations internationales se sont déclarés sérieusement préoccupés par les décisions du Conseil de la radiodiffusion en matière d'octroi des licences de radiodiffusion nationales. À la suite d'un appel d'offres public pour les fréquences nationales et régionales de Belgrade, l'Office a accordé des licences à cinq radiodiffuseurs : TV Avala, Television B92, TV Pink, TV Fox, et TV Happy et TV Košava, pour l'usage en commun d'une seule fréquence.

245. Au total, 13 radiodiffuseurs ont participé à l'appel d'offres. Les fréquences ont été accordées dans une proportion de trois pour deux à des radiodiffuseurs entièrement nationaux. Nous avons appris qu'une des raisons de cette distribution de fréquences était la protection des radiodiffuseurs nationaux, conformément à la stratégie de développement de la radiodiffusion en Serbie qui court jusqu'en 2013.

246. Certains des diffuseurs qui n'ont pas été retenus par l'appel d'offres ont fait appel de la décision de l'Office. La Cour suprême de Serbie a relevé certaines irrégularités de procédure dans les décisions prises,

[57] Dosije o medijima. *Op. cit.*
[58] Padejski Đ. Miloševićev medijski amanet. In Dosije o medijima. *Op. cit.*

irrégularités qui, de l'avis de la Cour, pourraient avoir influencé le processus de décision. Nous avons été informés que l'Office avait remédié aux irrégularités de procédure tout en confirmant ses décisions sur le fond. Apparemment, le seul recours au fond qui est toujours pendant devant la Cour suprême est celui déposé par RTL. Lors de notre réunion avec l'Office de radiodiffusion, nous n'avons pas obtenu d'informations claires sur la situation juridique concernant les irrégularités de procédure et les recours déposés en conséquence.

247. Nous somme ressortis de nos réunions avec les représentants des médias et des ONG avec l'impression que la procédure d'octroi des fréquences était loin d'être complètement transparente. Si nous approuvons l'aspiration légitime de l'Office de radiodiffusion à mettre de l'ordre dans l'affectation des fréquences et à soutenir les radiodiffuseurs nationaux, nous considérons que ce travail doit être fait en toute transparence et dans le respect de la législation. Nous lançons un appel aux autorités serbes pour qu'elles poursuivent leurs efforts dans ce sens.

248. Enfin, nous avons appris que le Conseil de la radiodiffusion avait émis, en septembre 2007, une instruction contraignant la RTS (*Radio Televizija Srbije* – société nationale de radiodiffusion) à retransmettre en direct les séances du Parlement sur sa deuxième chaîne, en semaine, de 10h00 à 18h00. Si la retransmission en direct des débats parlementaires ne pose pas de problème de principe, le fait que l'autorité de réglementation du secteur de l'audiovisuel oblige le service public de la radiodiffusion à accomplir certaines activités peut, à notre avis, porter atteinte à l'indépendance éditoriale et à l'autonomie institutionnelle d'un radiodiffuseur qu'exige la Recommendation (1996)10 du Comité des Ministres concernant la garantie de l'indépendance du service public de la radiodiffusion.

249. La presse a cependant rapporté que le Conseil de la radiodiffusion avait décidé, le 20 novembre, de modifier l'instruction contraignante relative à la retransmission directe des séances du Parlement par la RadioTélévision serbe (RTS), la transformant en recommandation. Pourtant, le Conseil de la radiodiffusion « continue apparemment de penser que cette retransmission devrait être poursuivie, car elle est pratiquée depuis 16 ans ».

250. De telles instructions représentent, à notre avis, une ingérence indue de l'autorité de réglementation dans les activités du service public de la radiodiffusion. Nous recommandons à l'Office de radiodiffusion d'éviter d'émettre des instructions de ce type et de laisser le service public de radiodiffusion décider de ses programmes quotidiens.

5.5. La liberté d'association

251. Le ministère serbe de l'Administration publique et de l'Autonomie locale, en coopération avec le groupe de travail des Organisations non gouvernementales, a rédigé une nouvelle loi sur les associations. Cette loi a été approuvée par le gouvernement et présentée au Parlement le 15 octobre 2007. Elle a vocation à remplacer les lois en vigueur concernant les organisations et associations de la société civile, l'adhésion des citoyens aux associations ainsi que les organisations sociales et politiques. Plusieurs versions du projet de loi ont été préparées au cours des deux années écoulées et soumises au Conseil de l'Europe pour examen.

252. La version finale du projet de loi a été étudiée par les experts du Conseil de l'Europe en octobre 2006[59]. Selon ces derniers, les auteurs de la loi ont tenu compte des remarques du Conseil et procédé à une nouvelle rédaction de la quasi-totalité des dispositions posant problème. Elle est maintenant conforme aux différentes normes européennes sur la liberté d'association.

253. Le projet de loi a été examiné en détail avec les principales parties prenantes lors de séminaires et de tables rondes organisés, pour certains, avec la participation du Conseil de l'Europe. Il a été examiné par la commission de l'Assemblée nationale de Serbie chargée de l'intégration européenne le 30 octobre 2007. Nous espérons que le Parlement sera en mesure d'adopter prochainement la loi afin de mettre en place un nouveau cadre juridique national applicable aux associations qui soit conforme aux normes européennes.

5.6. Situation des réfugiés et des personnes déplacées et procédures d'asile

254. Selon les informations fournies par M. Dragiša Dabetić, Commissaire serbe pour les réfugiés, et le bureau de l'UNHCR en Serbie, depuis juillet 2007, on compte 97 701 réfugiés et 206 607 personnes déplacées qui vivent en Serbie. La plupart des réfugiés et des personnes déplacées ont un hébergement privé tandis qu'un petit nombre est installé dans 79 centres collectifs et 89 institutions spécialisées.

[59] PCRED/DGI/EXP (2006)44.

255. Au cours des deux dernières années, les autorités serbes se sont efforcées d'améliorer la situation des réfugiés et des personnes déplacées en levant plusieurs obstacles aux solutions durables. Le nombre de réfugiés dans le pays a, de ce fait, été considérablement réduit[60]. Il convient toutefois de déployer des efforts supplémentaires afin d'instaurer des conditions favorisant un retour durable et pour permettre la pleine intégration des réfugiés qui choisissent de rester. Huit années après la fin de la guerre du Kosovo, les personnes déplacées n'ont pour toute perspective qu'un rapatriement incertain ou une impossible intégration locale ; elles rencontrent de nombreuses difficultés pour faire respecter l'intégralité de leurs droits civiques fondamentaux. Depuis la fin de la guerre, le nombre total de personnes rapatriées au Kosovo reste peu élevé (depuis 2002, il y a eu environ 7 500 rapatriements[61]).

5.6.1. Situation des réfugiés

256. Le rapatriement volontaire des réfugiés en Croatie pose encore problème. Il nous a été indiqué que le HCR aidait les rapatriés, notamment en leur fournissant une assistance juridique pour les questions de restitution des biens et de naturalisation. S'ils sont très nombreux à être retournés en Croatie de manière organisée ou spontanément, les problèmes non réglés de propriété entravent encore le processus de rapatriement et les dissuadent de regagner leur pays.

257. La mise en œuvre de la Déclaration de Sarajevo (dite initiative « 3 x 3 », devenue processus « 3 x 4 » après l'indépendance du Monténégro) n'a pas avancé aussi bien qu'elle l'aurait pu. L'absence de consensus sur les « questions en suspens » – notamment la restitution aux réfugiés croates des droits d'occupation ou leur indemnisation – a ralenti le processus et empêché de finaliser les feuilles de route.

258. Cela étant, nos discussions avec le Commissaire serbe aux réfugiés et les responsables du HCR nous ont donné à penser que des progrès avaient été réalisés dans l'élaboration de solutions durables pour les réfugiés. Leur nombre décroît et, comme nous l'avons mentionné précédemment, ils sont en ce moment encore 97 701 dans le pays. Pourtant, malgré des efforts significatifs de la part du gouvernement, l'intégration locale des réfugiés les plus vulnérables continue d'être un processus difficile (notamment dans le secteur du logement) en raison, principalement, de l'absence de capacité institutionnelle adéquate, de l'inefficacité des mécanismes de mise en œuvre des stratégies nationales de développement (à savoir la stratégie de réduction de la pauvreté) et de la pénurie de financement.

5.6.2. Situation des personnes déplacées du Kosovo

259. La situation générale au Kosovo dans le domaine de la sécurité, l'absence de liberté de circulation et les conditions peu favorables à une réintégration durable (accès limité à l'emploi et aux services publics, règlement des questions relatives au logement, aux terres et aux biens) ont continué à peser sur les perspectives de retour durable et sûr des personnes déplacées. On a observé une très faible (voire inexistante) progression des retours en 2005 et une baisse en 2006.

260. Dans cette situation, les efforts déployés par le HCR afin de faciliter les retours individuels de ceux qui le souhaitent et de fournir assistance et protection aux personnes déplacées les plus vulnérables demeurant en Serbie sont dignes d'éloges. Le HCR s'est, notamment, attaché à fournir aux personnes déplacées des renseignements fiables afin de les aider à opter, de manière éclairée et libre, pour une solution durable, en leur apportant une aide juridique par le biais de ses partenaires sur le terrain et en les encourageant à prendre une part active aux processus institutionnels. Les discussions se poursuivent entre Belgrade et Priština depuis la signature, en juin 2006, du Protocole sur le rapatriement volontaire durable et dans le cadre du groupe de travail sur le dialogue direct présidé par le HCR, mais aucun progrès notable n'a été constaté dans la mise en œuvre des rapatriements. Un sous-groupe technique a cependant été formé en vue de faciliter le processus de retour et d'aplanir les obstacles. Le groupe s'est réuni à trois reprises, obtenant quelques avancées dont le soutien conjoint des délégations de Belgrade et de Priština à des projets particuliers. Il reste toutefois beaucoup à faire pour que le sous-groupe technique soit réellement efficace.

261. La situation des droits fondamentaux des personnes déplacées reste un sujet de préoccupation, bien que le gouvernement, aidé du HCR, se soit considérablement investi afin de l'améliorer. Les Roms représentent une fraction particulièrement marginalisée, défavorisée et vulnérable de la population déplacée

---

[60] En 1996, le nombre total de réfugiés dans la République fédérale de Yougoslavie était de 548 000. Source : statistiques du HCR.

[61] Entre 2002 et avril 2007, environ 7 500 personnes ont été rapatriées de Serbie-Monténégro. Source : statistiques du HCR.

interne qui rencontre d'énormes difficultés pour avoir accès à une protection juridique, se faire inscrire sur les registres d'état civil, obtenir des papiers et jouir de leurs droits socio-économiques élémentaires.

262. L'absence de papiers d'identité est un problème particulièrement grave pour les personnes déplacées. Toutefois, ce problème est en voie d'être résolu. Selon les autorités serbes, l'enquête menée vers la fin 2007 en coopération avec le HCR et le PNUD a révélé que le nombre de personnes déplacées sans carte d'identité avait considérablement diminué par rapport à 2000. Actuellement, 10,6 % des personnes déplacées ont des difficultés pour se procurer des papiers d'identité.

5.6.3. Citoyenneté et apatridie

263. Si la République de Serbie est partie à la Convention de 1954 relative au statut des apatrides, elle n'a pas encore signé la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie, ni la Convention européenne sur la nationalité (STE n° 166). La nouvelle Loi sur la citoyenneté est conforme aux normes juridiques internationales et comporte des dispositions en faveur de l'octroi de la nationalité serbe à un grand nombre de réfugiés de Bosnie-Herzégovine et de Croatie[62].

264. Il est à noter que des amendements à la loi sur la nationalité ont été adoptés par le Parlement serbe en septembre 2007. Selon ces amendements, la nationalité serbe peut être « accordée à toute personne de plus de 18 ans, capable de travailler et de signer une déclaration indiquant qu'elle considère la Serbie comme son pays[63] ». Une procédure spéciale permet également d'accorder la nationalité serbe aux citoyens du Monténégro qui étaient enregistrés comme résidant sur le territoire serbe au 3 juin 2006. Ils doivent, pour ce faire, présenter une demande et une déclaration écrite indiquant qu'ils se considèrent comme des citoyens serbes.

265. Il n'y a actuellement aucune donnée officielle sur le nombre d'apatrides vivant en Serbie. Le HCR estime qu'ils sont environ 17 000 dans ce cas.

266. La principale difficulté pour prévenir les cas d'apatridie semble être la complexité, la lenteur et, parfois, l'échec des procédures administratives d'inscription sur les registres d'état civil et d'enregistrement de résidence. Les citoyens ne peuvent jouir pleinement de leurs droits civiques, politiques et socio-économiques que lorsqu'ils détiennent une carte d'identité (*licna karta)* valide. Pour obtenir une *licna karta*, une personne doit être inscrite sur les registres d'état civil et avoir enregistré un lieu de résidence officiellement reconnu. Cette question difficile a un impact important sur l'accès des citoyens à la protection de l'Etat. Elle est particulièrement importante pour les personnes déplacées qui, pour accomplir les procédures d'inscription sur les registres d'état civil et/ou pour faire enregistrer leur résidence, ont besoin de papiers d'identité devant être établis à partir de registres. Ces registres peuvent être détruits ou manquants et, quand ils existent, avoir été transférés dans l'une de sept municipalités situées dans le centre ou le sud de la Serbie. Toutefois, selon les autorités serbes, des travaux sont en cours pour restaurer les registres détruits ou manquants et jusqu'à présent, on compte 105 195 entrées récupérées avec les données appropriées. Une autre mesure louable est la décision du ministère serbe de l'Education d'assurer à chaque enfant une éducation primaire, quelle que soit sa nationalité.

267. Il apparaît que les personnes déplacées appartenant aux communautés rom, ashkalie et égyptienne sont encore plus exposées car un grand nombre d'entre elles n'ont jamais été inscrites dans les registres de naissance et de nationalité. Toutefois, nous avons appris que la loi sur les registres d'état civil et les directives sur la tenue de ces registres permettaient d'enregistrer les naissances *a posteriori*.

268. Si ces efforts de la part des autorités sont louables, nous pensons qu'il est nécessaire de revoir systématiquement la législation qui régit les procédures d'enregistrement de l'état civil et de la résidence. Nous encourageons les autorités serbes à entreprendre cette révision dans les meilleurs délais.

5.6.4. Procédures d'asile

269. Le 24 novembre 2007, l'Assemblée nationale de la République de Serbie a adopté la loi sur l'asile. Selon les autorités serbes, cette loi a mis en conformité la législation nationale avec les normes internationales.

270. Cette loi prévoit une procédure détaillée d'octroi d'asile adaptée à la situation particulière et aux besoins des personnes concernées. Elle permet aussi à l'Etat de se protéger contre d'éventuels abus

[62] Un total de 143 000 réfugiés a été naturalisé entre 1996 et 2005. Source: statistiques du HCR.
[63] http://www.srbija.sr.gov.yu/vesti/vest.php?id=38768

massifs du droit d'asile. La loi prévoit la création de trois organes spécifiques intervenant dans le processus d'octroi du droit d'asile. Le premier est le Bureau d'asile au sein du ministère de l'Intérieur qui a autorité pour décider en première instance. Le deuxième est la Commission d'asile établie par le gouvernement de la République de Serbie, qui a compétence pour trancher en deuxième instance. Le troisième organe est le Centre d'asile au sein du Bureau du Commissaire pour les réfugiés, qui offre un hébergement et d'autres services aux demandeurs d'asile pendant toute la durée de la procédure.

271. La loi entrera en vigueur le 1er avril 2008.

5.6.5. Réadmission

272. Comme nous l'avons déjà dit, alors que s'ouvre l'Accord de stabilisation et d'association avec l'Union européenne, la Serbie a ratifié le 7 novembre 2007 un accord avec l'Union sur la réadmission des personnes en situation irrégulière. La plupart des analystes estiment que, dans les prochains mois, un nombre important de personnes seront rapatriées d'Europe vers la Serbie.

273. Nous recommandons aux autorités serbes d'élaborer une stratégie globale pour régler la question des rapatriés. Nous les félicitons d'avoir mis au point un manuel d'instructions pour l'intégration des rapatriés. Ce document pourrait servir de base pour élaborer une stratégie et un plan d'action.

5.7. Lutte contre le racisme et l'intolérance

274. Nous avons été informés que les autorités serbes avaient élaboré une loi antidiscrimination. Le projet a été envoyé au Conseil de l'Europe pour expertise et l'un des experts de la Commission de Venise a déjà préparé un premier rapport. Nous attendons que la Commission de Venise ait préparé son avis consolidé pour évaluer la conformité du texte de loi avec les normes européennes.

275. Par ailleurs, nous suivrons attentivement les travaux de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (plus connue sous l'appellation ECRI) qui élabore actuellement son premier rapport sur la Serbie. Une visite de contact pour la préparation du premier rapport de l'ECRI sur la Serbie a été organisée du 24 au 29 septembre 2007 et le rapport de la Commission devrait être disponible en 2008. Nous sommes particulièrement préoccupés par les informations fournies par les ONG et les militants des droits de l'homme sur les cas de discrimination contre les lesbiennes, les homosexuels, les bisexuels et les transsexuels. Nous étudierons et prendrons en compte les conclusions de l'ECRI dans le cadre de la procédure de suivi.

5.8. Droits des minorités nationales

5.8.1. Cadre constitutionnel et législatif

276. Les droits des minorités nationales sont protégés par la nouvelle Constitution serbe. La Constitution protège « les droits individuels ou collectifs spéciaux » des minorités, « outre les droits garantis à tous les citoyens » de Serbie (article 75, paragraphe 1). De plus, la Constitution octroie aux représentants des minorités nationales le droit de participer aux processus décisionnels ou de prendre eux-mêmes des décisions en toute indépendance sur certaines questions ayant trait à la culture, l'éducation, l'information et l'usage officiel de leur langue minoritaire parlée et écrite (article 75, paragraphe 2). La discrimination à l'égard des minorités nationales est interdite (article 76). Des mesures spéciales visent à assurer que les représentants des minorités nationales sont convenablement représentés dans les organes de l'Etat, la fonction publique et les administrations autonomes provinciales et locales (article 77, paragraphe 3).

277. Une autre disposition importante de la Constitution est l'interdiction de toute assimilation forcée (article 78). En particulier, la Constitution interdit « strictement les mesures qui entraîneraient des changements artificiels de la structure ethnique de la population dans les régions où vivent traditionnellement en grand nombre les membres de minorités nationales[64] ».

[64] A cet égard nous faisons observer que les représentants de toutes les communautés minoritaires que nous avons rencontrés au cours de notre visite en Voïvodine ont exprimé des inquiétudes quant aux modifications de la structure ethnique de la région qui se sont produites ces dix dernières années. Nous avons reçu l'assurance des autorités serbes que les réfugiés et les personnes déplacées ne s'étaient pas rendues en Voïvodine de façon planifiée et que leur installation sur le territoire de la Province ne joue pas sur l'exercice des droits des minorités. Nous pensons qu'en tenant compte de l'obligation constitutionnelle de ne pas causer de changement artificiel de la structure ethnique de la population dans les régions où vivent traditionnellement en grand nombre des minorités nationales, les autorités serbes trouveront la voie pour faire face aux préoccupations des minorités, particulièrement à la lumière des conséquences possibles de la mise en œuvre de l'accord sur la réadmission.

278. L'article 79 énonce la liste complète des droits garantis aux minorités en vue de préserver leur spécificité. Nous nous félicitons de cette liste étendue des droits. Leur mise en application est définie par la loi sur la sauvegarde des droits et libertés des minorités nationales ainsi que par plusieurs lois et règlements sectoriels des provinces autonomes comme la loi sur l'éducation primaire, la loi sur l'enseignement secondaire, la loi sur les fondements du système éducatif, la loi sur l'usage officiel de la langue et de l'alphabet, la loi sur l'élection de représentants, la loi sur les activités d'intérêt général dans le domaine de la culture, la loi sur la radiodiffusion, la loi sur l'information publique, la décision de l'Assemblée de la Province autonome de Voïvodine sur la réglementation détaillée des questions relatives à l'usage officiel des langues et alphabets, la décision de l'Assemblée de la Province de Voïvodine sur l'élection des membres de l'Assemblée, etc.

279. La participation des minorités nationales à la vie politique est facilitée par la suppression du seuil électoral de 5% aux élections législatives. En conséquence, un certain nombre de représentants des minorités ont été élus au Parlement et ont constitué leur propre groupe. Un représentant d'une minorité a été élu Vice-Président du Parlement (Esad Džudžević, représentant le parti démocratique bosniaque du Sandžak). En ce qui concerne les assemblées locales et provinciales, l'article 180, paragraphe 4 de la Constitution dispose que « dans les provinces autonomes et les entités de l'autonomie locale où la population est constituée de diverses nationalités, une représentation proportionnelle des minorités nationales dans les assemblées doit être prévue conformément à la loi ». Cette disposition est à saluer.

280. Le Rapporteur de la Commission des questions juridiques, M. Jürgen Herrmann, (Allemagne, PPE/DC) a préparé un rapport qui examine tout particulièrement la situation des minorités nationales en Serbie (et notamment en Voïvodine, ainsi que la situation de la minorité ethnique roumaine en Serbie) qui sera examiné par l'Assemblée durant la deuxième partie de la session 2008, en avril. Nous étudierons les conclusions de M. Herrmann et en tiendrons compte dans la suite de la procédure de suivi.

5.8.2. Rôle des Conseils nationaux des minorités

281. Aux termes de l'article 75, paragraphe 3 de la Constitution, les personnes qui appartiennent à des minorités nationales peuvent élire leurs propres Conseils afin d'exercer leur droit à l'autonomie dans le domaine de la culture, de l'éducation, de l'information et de l'usage officiel de leur langue parlée et écrite, conformément à la législation. Les Conseils nationaux des minorités fonctionnent en Serbie depuis quelque temps déjà. Le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a souligné dans son Avis de 2003 l'intérêt potentiel de ces Conseils pour améliorer la participation des minorités aux processus de décision. Il a également appelé l'attention des autorités sur la nécessité de leur garantir un niveau de financement approprié et d'éviter leur politisation excessive.

282. Le Département des droits de l'homme et des minorités a élaboré un projet de loi sur les élections et les pouvoirs des Conseils nationaux des minorités qui a ensuite été évalué par les experts du Conseil de l'Europe. Une table ronde a été organisée le 27 mai 2007 pour examiner ce projet de loi. A cette occasion, les experts du Conseil de l'Europe ont avancé que certaines dispositions du projet de loi n'étaient pas suffisamment explicites et que le texte insistait trop sur les obligations incombant aux Conseils alors que l'obligation faite aux autorités de l'Etat de faire participer les Conseils aux processus décisionnels n'était pas formulée avec suffisamment de clarté. De plus, les experts ont contesté le fait que la loi impose un critère de citoyenneté pour devenir membre des Conseils et y participer. Ce critère est susceptible d'avoir un effet négatif sur la protection des droits des Roms et des apatrides, qui risquent ainsi de se voir privés de participer aux activités des Conseils. Les autorités serbes nous ont informés que le critère de citoyenneté avait été introduit dans le projet de loi à partir de la définition de minorité nationale contenue dans la loi sur la sauvegarde des droits et libertés des minorités nationales. Nous comprenons la position des autorités serbes, mais nous recommandons de réfléchir à des solutions juridiques de remplacement pour donner la possibilité aux représentants des communautés ethniques qui n'ont pas la citoyenneté serbe, mais qui vivent sur le territoire de la Serbie, de participer aux travaux des Conseils.

283. Après la restructuration du ministère des Droits de l'homme et des Minorités, transformé en un Département ayant le même nom intégré à la structure du gouvernement serbe, nous avons été informés que le ministère de l'Administration publique et de l'Autonomie locale se chargeait de l'élaboration de la loi préalablement confiée au Département et en préparait une version révisée. Nous espérons que les experts du Ministère tiendront compte des recommandations du Conseil de l'Europe dans le processus d'élaboration de la loi et en présenteront une version révisée aux experts du Conseil de l'Europe pour évaluation.

284. L'adoption d'une nouvelle loi sur les Conseils nationaux des minorités est essentielle, car les mandats des Conseils actuels vont bientôt expirer. Certes, tous les Conseils que nous avons rencontrés ont

reçu l'assurance que leurs mandats resteraient valides jusqu'à l'adoption d'une nouvelle loi et la tenue de nouvelles élections, mais il est très important d'achever l'élaboration du cadre législatif au plus tôt afin de confirmer et de légitimer le rôle des Conseils, en sorte de rassurer les minorités.

285. Il existe aussi un Conseil républicain des minorités nationales qui travaille à Belgrade sous la présidence du Premier ministre. Cependant, selon les informations qui nous ont été fournies, ce Conseil ne s'est pas réuni une seule fois au cours des deux années écoulées. Cette situation préoccupe les représentants des communautés minoritaires qui en déduisent que leurs intérêts ne sont pas pris en compte à Belgrade. En outre, les représentants des minorités estiment que la législation de protection n'est pas très bien appliquée et que, dans la pratique, il faudrait que le Gouvernement central redouble d'efforts pour leur permettre d'exercer pleinement leurs droits. Il nous a été dit que la part du budget allouée au fonctionnement des Conseils nationaux des minorités avait été retirée de la première proposition de budget présentée par le gouvernement au Parlement. Selon les autorités serbes, cela n'a pas été le cas et le Département des droits de l'homme et des minorités du gouvernement serbe a proposé une augmentation significative des crédits budgétaires affectés au fonctionnement des Conseils nationaux en 2008 (les crédits ont été augmentés de 138 %, passant de 63 millions de dinars en 2007 à 150 millions de dinars en 2008). Nous nous félicitons de cette mesure positive de soutien aux activités des Conseils nationaux et espérons une bonne coopération entre le gouvernement et les Conseils en 2008 de sorte que les crédits budgétaires pour 2009 ne donnent pas lieu à des rumeurs et des spéculations.

286. De la même façon, la mise en œuvre des accords bilatéraux sur la protection des minorités nationales serbes que la Serbie a conclus avec les Etats voisins[65], ne s'est pas déroulée aussi bien qu'elle aurait dû parce que les représentants de la Serbie et des Etats concernés dans les commissions mixtes établies par les accords n'ont pas encore été désignés. Nous recommandons aux autorités serbes et aux autorités des Etats concernés d'engager promptement des consultations pour rendre ces commissions mixtes opérationnelles dans les plus brefs délais.

287. De nos réunions avec les représentants des minorités nationales, nous avons très largement retiré l'impression que les minorités avaient une perception tout à fait différente de celle des autorités de l'application de leurs droits spéciaux garantis par la Constitution. Nous reconnaissons que les autorités serbes font des efforts louables pour protéger et promouvoir les droits des communautés minoritaires. Toutefois, le fait que ces communautés ne soient pas pleinement satisfaites de ces mesures indique qu'il faut améliorer le dialogue entre Belgrade et les minorités. Dans la situation actuelle, à la suite de l'adoption par l'Assemblée du Kosovo, le 17 février 2008, de la résolution déclarant le Kosovo indépendant, les inquiétudes des minorités vont probablement être aggravées par la crainte d'une montée des sentiments nationalistes dans la société. Plusieurs incidents violents à l'encontre des minorités sont déjà survenus dans les jours qui ont suivi l'adoption de la résolution. Il est extrêmement important dans ce contexte d'envoyer un message rassurant aux minorités en condamnant la violence clairement et sans équivoque et en ouvrant des enquêtes sur les cas d'agression violente. Nous appelons les autorités serbes à prendre des mesures positives à cet égard.

288. Nous reconnaissons que les autorités serbes ont déjà pris un certain nombre de mesures positives pour assurer pleinement l'application des droits des minorités. Ce sont l'adoption de la Constitution de Serbie, l'abrogation du seuil électoral de 5 % pour les partis des minorités nationales qui participent aux élections législatives, l'adoption des conclusions du gouvernement serbe relatives à une plus grande participation des minorités dans l'administration publique, qui sont actuellement mises en œuvre en partenariat avec les Conseils nationaux (une des mesures prévues est la traduction des avis de concours publics dans les langues des minorités et leur publication dans les médias des minorités sélectionnés par les Conseils nationaux), les mesures spéciales qui sont prises par les autorités pour augmenter la participation des minorités dans le corps judiciaire, le transfert des droits d'administration de certains médias au Conseils nationaux, le financement public des médias des minorités ainsi que leur exclusion du processus de privatisation obligatoire.

289. Nous recommandons aux autorités de continuer à travailler avec les minorités nationales et leurs Conseils nationaux pour mettre en œuvre ces mesures dans un esprit de dialogue et de partenariat.

5.8.3. Mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales

290. Un premier avis du Comité consultatif sur ce qui était alors la Serbie-Monténégro a été adopté en 2003. Le deuxième rapport étatique était attendu pour le 1er septembre 2007. Le Comité consultatif espère

[65] A notre connaissance, la Serbie a conclu de tels accords avec la Hongrie, la Macédoine, la Roumanie et la Croatie.

qu'il sera présenté rapidement afin de lancer le deuxième cycle de suivi. Nous avons appris que le rapport avait été envoyé à Strasbourg et qu'il sera bientôt livré.

291. Nous suivrons attentivement les travaux du Comité consultatif de la Convention-cadre sur la protection des minorités nationales dans le cadre du processus de suivi.

292. Les principales recommandations du Comité consultatif issues du premier cycle d'évaluation figurent dans la Résolution (2004)12 du Comité des Ministres relative à la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par la Serbie-Monténégro. Les conclusions et recommandations ont été adressées à l'Union d'Etats, mais quelques points spécifiques s'appliquent aussi à la Serbie.

293. Nous sommes reconnaissants aux autorités serbes de nous avoir présenté en détail les mesures prises pour la mise en œuvre des conclusions et recommandations du Comité des Ministres (figurant dans les commentaires de la délégation serbe sur l'avant-projet de rapport). Nous prenons note de ces efforts louables et suivrons attentivement les travaux du Comité consultatif de la Convention-cadre sur la protection des minorités nationales qui évaluera les mesures prises dans le cadre du 2e cycle d'évaluation.

5.8.4. Mise en œuvre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires

294. Depuis mars 2005, la Serbie est partie à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Après ratification en février 2006, la Charte est entrée en vigueur le 1er juin 2006.

295. Les langues protégées par la Charte sont l'albanais, le bosniaque, le bulgare, le hongrois, le romani, le roumain, le ruthène, le slovaque, l'ukrainien et le croate. La protection se matérialise notamment par les mesures suivantes:

– possibilité de suivre tout ou partie de l'enseignement préscolaire, primaire, secondaire, technique et professionnel dans les langues régionales ou minoritaires, ou certaines d'entre elles, uniquement à la condition que les familles des élèves en fassent la demande et que le nombre d'élèves soit jugé suffisant;

– mise à disposition de moyens permettant d'étudier les langues régionales ou minoritaires parmi les matières enseignées à l'université ou dans l'enseignement supérieur ;

– aménagements pour assurer l'enseignement de l'histoire et des cultures véhiculées par les langues régionales ou minoritaires ;

– garantie de l'usage des langues régionales ou minoritaires dans les procédures judiciaires (pénales, civiles et administratives) ;

– validité des documents juridiques rédigés dans des langues régionales ou minoritaires ;

– autorisation d'utiliser les langues régionales ou minoritaires dans les procédures engagées devant des organes administratifs et dans les services publics ;

– mesures visant à garantir la liberté et le pluralisme des médias dans les langues régionales ou minoritaires ;

– mesures visant à encourager et à promouvoir l'usage des langues régionales ou minoritaires dans les activités et établissements culturels.

296. Par ailleurs, en ratifiant la Charte, la Serbie a formulé une réserve précisant que les termes « territoire dans lequel une langue régionale ou minoritaire est pratiquée » se réfèrent aux régions dans lesquelles l'usage des langues régionales et minoritaires est officiel en accord avec la législation nationale [66]. La loi sur la sauvegarde des droits et libertés des minorités nationales introduit l'obligation de l'usage officiel des langues et alphabets des minorités nationales qui représentent plus de 15 % de la population totale. De plus, elle introduit l'obligation de l'usage officiel des langues et alphabets des minorités nationales dans les entités autonomes où l'usage officiel de la langue était reconnu au moment de l'adoption de cette loi, même si le pourcentage des membres des minorités nationales était inférieur à 15 %.

[66] http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=148&CM=2&DF=12/4/2007&CL=ENG&VL=1

297. Les autorités ont présenté le premier rapport périodique relatif à la mise en œuvre de la Charte. Il compte quelque 400 pages. Un « contre-rapport » a été préparé par le Centre des droits de l'homme de Voïvodine. Le rapport a été rendu public et est disponible sur le site web du Centre des droits de l'homme[67].

298. Le Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires est en train d'examiner le rapport. Nous étudierons attentivement les conclusions du Comité d'experts et en tiendrons compte dans le cadre du processus de suivi.

5.9. Réforme de l'éducation

299. La réforme du secteur de l'éducation est une tâche particulièrement complexe dont la Serbie doit s'acquitter. Selon le ministre de l'Education, Zoran Lončar, le processus de réforme ne devrait pas se limiter aux seuls enjeux structurels (notamment la délégation des responsabilités aux autorités locales quant à la gestion des établissements scolaires, les investissements dans les infrastructures, l'élaboration de nouveaux programmes et la formation des enseignants). Il importe également de revoir complètement l'héritage difficile lié aux conflits qu'a connus l'ex-Yougoslavie et avec lequel la Serbie est bien obligée de vivre. Selon lui, l'élaboration d'une stratégie de réforme globale de l'éducation s'impose.

300. Malheureusement, nous n'avons pas obtenu d'informations sur les mesures que les autorités prennent pour enseigner les principes de tolérance, le respect d'autrui et des différences à l'école. Nous espérons pouvoir examiner ces mesures dans la suite du processus de suivi. Entre temps, nous recommandons que les autorités continuent la réforme de l'éducation et prenent leurs dispositions pour enseigner les principes de tolérance, le respect d'autrui, le dialogue interculturel et la réconciliation.

6. Conclusions et suite de la procédure de suivi

301. Ces dernières années, la Serbie a traversé une période de turbulences et de mutation. Dans ce contexte, la mise en œuvre des obligations et engagements contractés au titre de l'adhésion au Conseil de l'Europe s'est ralentie, principalement du fait du dysfonctionnement institutionnel de l'Union d'Etat de Serbie-Monténégro.

302. Toutefois, avec l'indépendance du Monténégro et la dissolution de l'Union d'Etat, la Serbie a dû relever de nouveaux défis en matière de réformes démocratiques. L'adoption de la nouvelle Constitution a modifié le cadre politique et institutionnel. Les autorités doivent maintenant engager une restructuration complète des principales institutions démocratiques. Les élections législatives et la difficile formation de la nouvelle coalition gouvernementale ont empêché le pays de mettre en œuvre rapidement les réformes démocratiques nécessaires. Enfin, dernier point important, l'adoption par l'Assemblée du Kosovo, le 17 février 2008, de la résolution déclarant le Kosovo indépendant a placé les autorités devant un grave défi à relever.

303. Toutefois, nous sommes convaincus que le peuple serbe est fortement engagé dans la poursuite des réformes démocratiques conformément aux normes européennes. Les perspectives européennes ont clairement été confirmées lors de l'élection présidentielle du 20 janvier et du 3 février 2008. Le temps est venu de transformer les aspirations démocratiques et européennes du pays en actions concrètes afin de mettre en œuvre des réformes trop longtemps différées et de mener à bien les mutations démocratiques nécessaires. Ces réformes doivent être mises en place en coopération étroite avec tous les acteurs politiques afin que l'intégration européenne devienne une vision de l'avenir du pays partagée par tous.

304. Le Conseil de l'Europe se tient prêt à soutenir ce processus. A cette fin, l'Assemblée devrait adresser aux autorités un certain nombre de recommandations qui les aideront à mener à bien la coopération avec le TPIY, à consolider les institutions démocratiques et l'Etat de droit ainsi qu'à renforcer la protection des droits de l'homme et des minorités.

305. En attendant que ces recommandations soient mises en application, l'Assemblée devrait continuer à suivre la mise en œuvre des obligations et engagements de la Serbie.

[67] http://www.vojvodina-hrc.org/